

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

L'INDUSTRIE FRANÇAISE

des Transports Maritimes

et la LÉGISLATION DES PRIMES

(Etude critique, économique et financière)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le 29 novembre 1916 à 1 h. 1/2

PAR

Guy DE FEUILHADE DE CHAUVIN

Ancien élève de l'Ecole des Sciences politiques

Président : M. TRUCHY, professeur

Suffragants : { MM. LYON-CAEN, professeur
PERREAU, professeur

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, VI^e

1916

THÈSE

POUR

LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

L'INDUSTRIE FRANÇAISE

des Transports Maritimes

et la LÉGISLATION DES PRIMES

(Etude critique, économique et financière)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le 29 novembre 1916 à 1 h. 1/2

PAR

Guy DE FEUILHADE DE CHAUVIN

Ancien élève de l'Ecole des Sciences politiques

Président : M. TRUCHY, professeur

Suffragants { MM. LYON-CAEN, professeur
PERREAU, professeur

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, VI^e

1916



Folium semper Viride

A LA MÉMOIRE DE MES DEUX ARRIÈRE-GRANDS-PÈRES

FEUILHADE DE CHAUVIN

(1796-1861)

Procureur général du roi à Bastia, Bordeaux et Lyon

Député de la Gironde sous la monarchie de Juillet

Représentant du peuple à l'Assemblée
nationale constituante de 1848 (Gironde)

Conseiller à la Cour de Cassation

HUBERT DE L'ISLE

(1810-1881)

Représentant du peuple à l'Assemblée nationale de 1848
(Gironde)

Gouverneur de l'Île de la Réunion (1851-1855)

Sénateur de l'Empire (1855-1870)

Sénateur (1876-1879)

PRÉFACE

Quand nous avons pensé entreprendre une étude sur la question de la marine marchande, nous avons craint l'objection que ce sujet avait été étudié sous de multiples formes, et que nous ne pouvions avoir la prétention de rien innover en la matière. Nous n'avons pas cru cependant devoir nous arrêter sur cette première impression, car, à notre sens, la question de la marine marchande est plus actuelle que jamais, et le conflit dont, avec certitude, nous sortirons victorieux, la pose chaque jour avec plus d'acuité.

Certainement, nous avons puisé dans beaucoup d'études, les éléments de notre travail, mais nous croyons pouvoir dire que nous avons essayé, sinon de rajeunir la question, tout au moins d'y apporter nous aussi notre modeste contribution, et de résoudre aussi mathématiquement que nous l'avons pu, dans un sujet aussi complexe par la diversité de ses éléments, l'incidence des remèdes proposés, un des grands problèmes de l'avenir de notre pays.

Pour ce faire, nous nous sommes inspirés des principes d'économie politique, qui font la première place à la liberté tempérée par l'intérêt national.

Guidés par ces idées, en contradiction, semble-t-il, avec la politique des primes, nous avons essayé de raisonner le pour et le contre des opinions préconisées au cours de cette question. Nous avons la satisfaction de penser que, malgré la différence des dates et des époques, les principes défendus par ceux qui nous ont précédés dans la vie, et qui ont toujours été des partisans convaincus de toutes les libertés politiques et économiques, étaient encore défendables aujourd'hui (1).

En suivant leur exemple, quoique en un temps bien différent du leur, au cours duquel nous voyons se réaliser les progrès qu'ils entrevoyaient seulement, nous ne croyons pas avoir fait fausse route, et nous souhaitons que les convictions acquises dans cette étude servent, même dans une faible mesure, à éclairer ceux qui ne comprendraient pas encore toute la gravité de la question. Nous savons que « la loi inexorable de l'humanité est d'agiter dans les ténèbres de l'erreur, les gouvernements, avant de

1. Nous faisons allusion à ceux dont nous avons rappelé la mémoire en tête de notre ouvrage :

M. Feuilhade de Chauvin, député de la Gironde, fit toujours preuve d'une grande indépendance de caractère. Il fut un ardent défenseur des idées libérales, se plaçant toujours du côté de la loi, aussi bien sous la monarchie de Juillet où il combattit la politique de M. Guizot qu'à la Constituante, où il fut nommé président du Comité de la justice. Il ne fut pas réélu à la Législative à la suite du décret des incompatibilités.

Le sénateur Hubert de Lisle, libre-échangiste convaincu, et avec Michel Chevallier, l'un des promoteurs des traités de commerce de 1860. Leurs biographies se trouvent dans *le Dictionnaire de Larousse*.

les ramener aux principes de vérité auxquels ils retournent infailliblement » (1). Ces principes de vérité sont particulièrement immuables sur la question qui nous intéresse. Les grands empires créés par des conquérants, uniquement maîtres de la terre, ne survécurent jamais aux circonstances qui les avaient fait naître. « Des illusions éphémères, des tentes dressées pour une nuit. Le siège de la longue puissance est sur l'Océan. Aussi longtemps qu'ils tinrent la mer, les petits États commandèrent au monde; la petite Grèce, Tyr, Amalfi, Pise, Gênes, Venise, le Portugal, la Hollande. Si Rome a triomphé de Carthage, si elle est devenue l'empire romain, c'est qu'elle avait ravi la mer à son ennemie. L'Espagne de Charles-Quint s'effondra misérablement, lorsqu'elle perdit la maîtrise de la mer. Napoléon rassembla l'Europe sous ses aigles; il ne possédait rien parce que l'inexorable mer restait aux Anglais... Ce n'est pas le Russe qui a vaincu Napoléon, c'est notre pouvoir maritime. Wellington ne fut qu'un projectile lancé par nos vaisseaux » (2).

1. Hubert de Lisle, « Discours », Adresse au Roi, 23 décembre 1842.

2. Vicomte de Vogué, *le Maître de la mer*.

L'INDUSTRIE FRANÇAISE

des Transports Maritimes et la Législation des Primes

TITRE PREMIER

ÉVOLUTION DE LA MARINE MARCHANDE

CHAPITRE PREMIER

La marine marchande et le développement de la richesse des nations. — Attitude de la doctrine et des pouvoirs publics.

La marine marchande est une des industries qui ont le plus contribué au progrès ; elle a été pour l'humanité un facteur de développement extraordinaire, en mettant à la portée de chaque homme, de chaque nation, les produits des contrées les plus lointaines. Une nation est intéressée au plus haut point à avoir une flotte de commerce nationale prospère : c'est par l'intermédiaire de cette flotte, en effet, qu'elle importera tous les produits nécessaires

à son alimentation et à son industrie, et que son sol ne lui fournit pas ; c'est par son intermédiaire également qu'elle fera participer les pays étrangers à sa propre richesse en leur vendant tout ce que son sol et son industrie fournissent en excédent.

De tout temps les gouvernements se sont attachés à développer la marine de commerce nationale parce qu'ils voyaient dans cette marine un facteur capital de richesse ; la politique qu'ils ont suivie en cette matière a été influencée par les conceptions que se faisaient les gouvernants quant à la nature même et les causes de cette richesse. Les gouvernements en sont venus ainsi à réglementer l'industrie des transports maritimes à dater du jour où cette industrie s'est trouvée liée à la prospérité économique de chaque pays.

Dans l'antiquité et au moyen âge, les armateurs jouent un rôle de colporteurs maritimes. Chaque port est, en quelque sorte, isolé de l'arrière pays ; les voies de communications sont rares, peu sûres et coûteuses ; l'armateur est une sorte de commerçant, vivant sur son navire ; il ne transporte que des marchandises légères et chères. Les Phéniciens, les Grecs, puis les Romains se livrèrent successivement à ce genre de navigation. Au moyen âge, les Hanséates constituent une sorte de trust de l'Océan. La Ligue hanséatique comprenait un grand nombre de villes dont les plus importantes étaient Brême et Hambourg. A cette époque, tous ces ports, Hanséates ou autres, vivaient riches et isolés de l'arrière-pays.

L'Allemagne était alors un pays très pauvre, et l'Angleterre exclusivement agricole n'avait pas d'industrie. L'armement était donc une industrie comme presque toutes les autres, sans liaison intime avec la prospérité économique des nations. Les hommes d'État ne songeaient guère à se préoccuper de la marine.

Les choses allaient changer au ^{xvii}e siècle. Dans les principales nations d'Europe les réseaux de routes se développent ; on améliore les voies de navigation naturelles, les ports cessent de vivre dans leur superbe isolement ; leur sort se lie avec celui de l'arrière-pays, ils tendent à devenir des « carrefours » où se croisent les routes de mer et les routes de terre. En même temps les navires s'améliorent, leur tonnage s'accroît, le nombre des marchandises susceptibles d'être transportées par mer augmente ; les marchandises relativement pauvres deviennent capables de fournir un élément de frêt. Alors, derrière chaque port, se constituent, dans une zone dont le cercle tend à s'accroître d'année en année, toutes espèces d'industries. La prospérité de la marine devient une des conditions de la richesse des nations ; les gouvernements ne manquent pas alors d'intervenir.

L'intervention législative en matière de marine marchande est née de l'évolution même de cette industrie. Les nations sentant l'importance de la marine et celle de réserver à leur pavillon leur commerce de terre, sont amenées à cette intervention

par la conception même qu'elles se font de la richesse nationale.

Un pays est d'autant plus riche, disaient les économistes, qu'il possède plus d'or et d'argent dans sa circulation; l'or et l'argent constituent la richesse. L'un des buts essentiels que doit se proposer un gouvernement consiste à attirer les métaux précieux en cherchant à obtenir et à conserver autant que possible une balance du commerce favorable; il faut développer les exportations et restreindre autant que possible les importations. Pour pouvoir arriver à un excédent annuel d'exportations, il fallait une marine marchande prospère. Une forte marine devait contribuer à développer les exportations, empêcher que des quantités d'or considérables ne sortent annuellement, payées à des étrangers pour leurs transports, aboutir au contraire à des rentrées de métal pour les transports effectués pour le compte de commerçants étrangers, développer celles des importations considérées comme avantageuses du point de vue mercantile. C'était un peu grâce à leurs marines que l'Espagne et le Portugal avaient détourné à leur profit les mines d'or du Pérou, et participé au commerce de l'Inde considéré comme très fructueux.

On retrouve la trace de ces conceptions dans une lettre écrite par Colbert à M. de Pomponne, ambassadeur de France en Hollande.

Les Hollandais « viennent tous les ans dans les rivières de Garonne et de Charente avec trois ou

quatre mille vaisseaux enlever les vins pendant les mois d'octobre, novembre et décembre. Ils portent tous ces vins dans leur pays, où ils paient leurs droits d'entrée. Ils en consomment le tiers environ. Les deux autres tiers sont conservés, accommodés et frelatés, et ensuite, lorsque la mer s'ouvre au mois de mars ou d'avril, rechargés sur les mêmes vaisseaux et portés en Allemagne, mer Baltique et autres pays du Nord où les vins de France se consomment. Ces mêmes vaisseaux reviennent chargés de bois, chanvre, fer et autres marchandises de gros volume, qui servent à leurs bâtiments; c'est ce qui produit leur puissance et l'abondance de leurs peuples et de leurs gens de mer » (1).

Des considérations politiques venaient encore renforcer dans l'esprit des gouvernants l'intérêt qu'ils portaient à la marine de commerce. Une flotte de commerce prospère était considérée comme la condition d'un bon recrutement de marins pour la marine de guerre.

Telles étaient les idées qui avaient cours dans tous les pays d'Europe au milieu du xvi^e siècle et qui inspirèrent la politique des gouvernements jusqu'au milieu du xix^e siècle. Les Anglais furent les premiers à protéger leur pavillon. Un act de 1562 réservait au pavillon anglais le transport des vins français en Angleterre. Seuls les vins de la Rochelle, et une

1. Cité par M. Arnauné, *le Commerce extérieur et les tarifs*, p. 9.

quantité annuelle de 100 tonneaux des autres crus pouvaient être importés en Angleterre. Le même act réservait au profit du pavillon national le monopole du cabotage de port anglais à port anglais et accordait diverses faveurs à la pêche nationale.

D'autres lois de 1650 à 1651 vinrent renouveler et compléter ces dispositions. Avec l'act de navigation de Cromwell de 1660, le système prend sa forme à peu près définitive. On peut le résumer dans ces dispositions essentielles :

Le transport en Angleterre, en Irlande, dans le pays de Galles, à Berwick, à Guernesey et Jersey, de toutes les marchandises d'Afrique, d'Asie et d'Amérique était réservé au pavillon anglais. Il était interdit de transporter autrement que sous pavillon anglais ou sous pavillon de pays de production, un certain nombre de marchandises lourdes considérées comme susceptibles de fournir un fret important. Cette faculté laissée au pavillon du pays d'origine était d'ailleurs supprimée en réalité. Sous couleur de prévenir la fraude, un certain nombre de marchandises étaient considérées comme ayant été produites ailleurs que dans le pays de provenance du navire, lorsqu'elles étaient transportées autrement que sous pavillon anglais. Certaines dispositions de l'act de Cromwell visaient spécialement la Hollande. La Hollande était à cette époque un objet d'envie de la part de toutes les nations européennes ; grâce à sa marine puissante, elle était devenue l'entrepôt du monde entier. Colbert

le constate dans la lettre que nous avons citée ; l'act de 1660 en vue de substituer l'Angleterre à la Hollande comme pays d'entrepôt, interdit l'importation même par navire anglais des marchandises provenant d'ailleurs que du pays de production, règle à laquelle il était apporté quelques exceptions. En outre, l'act de Cromwell réglait le régime colonial dont certaines dispositions intéressaient tout particulièrement la marine marchande. Le monopole des transports entre l'Angleterre et ses colonies était établi au profit du pavillon national.

En France, des mesures analogues avaient été prises. Fouquet, prédécesseur de Colbert, dès 1659, avait fait prendre un édit interdisant l'importation en France des marchandises sous pavillon étranger. Des permissions pouvaient être accordées moyennant un droit de 50 sous par tonneau de jauge. La formalité des permissions fut supprimée dans la suite, mais le droit de 50 sous maintenu. Ce droit de 50 sous devait nous amener une guerre douanière avec l'Angleterre.

Colbert, imbu des idées mercantiles, maintint le droit de 50 sous. Comme il s'intéressait beaucoup à la prospérité de la marine marchande, il prit un grand nombre de mesures destinées à la favoriser. Il créa donc une Compagnie du Nord avec monopole d'importation de l'huile de baleine subventionnée par le roi. Il fit constituer à Marseille un port franc et une Chambre d'assurance. Un édit d'août de 1669 permit à la noblesse de se livrer au commerce de

mer sans déroger. Il favorisa la construction et l'armement par des primes (1).

D'autres dispositions protectrices de la marine marchande résultaient du régime colonial établi sur le modèle anglais.

Toutes ces mesures prises par l'Angleterre, la France et d'autres pays d'Europe, lésaient profondément les Hanséates qui durent se restreindre à faire du petit cabotage le long des côtes de la mer du Nord. On peut, en effet, faire dater de l'act de Cromwell la décadence de la ligue hanséatique.

Avec Smith en Angleterre, et Quesnay en France, les arguments mercantiles perdent un peu de leur force dans l'esprit des gouvernants.

On n'en continue pas moins dans chaque pays à conserver à la marine marchande sa cuirasse de protectionnisme ; Smith lui-même, peut-être, impressionné sans l'avouer par le développement qu'avait pris la marine anglaise depuis Cromwell, considérait cette législation comme très sage, malgré qu'elle fût contraire aux principes qu'il posait.

Le principe de la liberté naturelle commandait de laisser la marine marchande se développer d'elle-même dans un régime de libre concurrence. Toute protection n'avait-elle pas pour effet de détourner le travail et les capitaux de la nation, de leur direction naturelle, la meilleure en principe. D'autre part, Smith considérait que le commerce extérieur est moins

1. V. Arnauné, *op. cit.*, p. 10 et 11.

utile que le commerce intérieur, pour cette raison que le capital du commerçant remplace moitié moins de capital national que dans le commerce extérieur. Dans le commerce intérieur, en effet, les marchandises échangées étant également nationales, le capital du marchand ne remplace que du capital national. Quant au transport de produits étrangers contre des produits étrangers, c'était d'après Smith, le moins fructueux de tous, le capital de l'armateur affecté à l'avitaillement, à l'entretien des navires, à la subsistance des matelots étant seul remplacé (1).

Il peut sembler au premier abord incompréhensible qu'un écrivain comme Smith, ait approuvé l'intervention du législateur, en faveur de la branche d'industrie qu'il considérait comme la moins intéressante du point de vue de la richesse nationale. Mais Smith était anglais, et peu enclin aux systématisations outrées. A son principe de la liberté naturelle, il apporte des tempéraments importants, il considère notamment, que le développement de la richesse nationale ne doit pas être la seule préoccupation des gouvernants, et après avoir critiqué du point de vue des principes l'act de navigation, il n'en affirme pas moins que c'était une mesure très sage, et qui contribua à la grandeur de l'Angleterre par le développement de la marine.

Presque tous les gouvernements, jusqu'au milieu

1. V. Arnauné, p. 69.

du ^{xix}^e siècle, partagèrent les idées de Smith en matière de marine. En France, les assemblées révolutionnaires continuèrent la tradition de l'ancien régime. La Convention vota la loi du 21 septembre 1793, portant acte de navigation qui ne devait être abrogé entièrement qu'en 1866. Cet acte était inspiré de la vieille législation britannique. Aucune denrée, production, ou marchandise étrangère ne pouvait être importée en France, dans les colonies ou possessions françaises, que directement par bâtiments français ou par bâtiments des pays de production. Les provenances des pays d'entrepôt étaient exclues, quel que soit le pavillon. Le cabotage de port français à port français était réservé au pavillon national. L'administration tira de la loi cette conséquence que les transports entre la France et ses colonies étaient réservés au pavillon français (1).

A cet acte, la Révolution apporta toutes espèces de tempéraments imposés par les événements ; il n'en continua pas moins à régir notre marine marchande. Mais, peu à peu, les conditions économiques évoluant, le système des acts de navigation avait fini par s'effriter dans tous les pays. Des atténuations considérables étaient apportées aux principes par les traités de navigation. Finalement, dans le dernier quart du ^{xix}^e siècle, le principe de l'égalité des pavillons est à peu près admis dans le monde entier. L'État intervient alors par des primes. Pour com-

1. *Eod. loc.*, p. 145.

prendre la politique actuelle des gouvernements à l'égard de la marine, il convient de jeter un coup d'œil sur les transformations profondes qu'elle a subies au cours du XIX^e siècle.

CHAPITRE II

La Marine marchande moderne

Un phénomène économique de la plus haute importance allait transformer la politique des États et les conditions de la marine marchande : l'application de la vapeur au transport et au transport maritime en particulier.

Nous avons vu que l'industrie des transports maritimes était influencée par l'état des forces productives à la surface du globe ; le bouleversement économique qui fut la conséquence de l'invention de la machine à vapeur transforma complètement la marine elle-même.

§ 1. — L'INVENTION DE LA MACHINE A VAPEUR ET LA TRANSFORMATION DES FORCES PRODUCTIVES

L'application de la vapeur à l'industrie n'aurait pas révolutionné le monde économique, si elle n'avait au préalable transformé l'industrie des transports aussi bien par terre que sur mer. Avant que

la France ne fût couverte de chemins de fer, elle possédait un réseau de routes assez remarquable et qui faisait l'admiration des étrangers ; mais même sur ces bonnes routes, le transport était très onéreux. On a calculé que la force nécessaire au déplacement d'une tonne en palier sur une bonne route est de 20 à 25 kilogrammes. Sur une mauvaise route le chiffre peut être double. Dès que la route possède une pente même légère, l'effort de traction augmente. Il augmente de 1 kilogramme par tonne, et par chaque millième d'inclination. L'effort de traction par rapport à la charge est donc assez grand, et par conséquent, le coût de la tonne kilométrique qui dépend de cet effort est lui-même élevé ; il peut dépasser 15 et 20 centimes.

Le transport par eau se fait dans des conditions meilleures. A une vitesse de 4 kilomètres à l'heure et sur un canal présentant une nappe d'eau suffisamment large, l'effort de traction ne dépasse guère un demi-kilogramme par tonne, aussi le prix de la tonne kilométrique est infiniment plus faible quand le transport a lieu par eau que lorsqu'il a lieu par route.

Alors que toutes les portions du territoire peuvent être desservies par un chemin de fer, seules quelques régions favorisées par la nature peuvent posséder une voie navigable naturelle ou artificielle, permettant les transports à bon marché.

Avec le chemin de fer l'effort de traction nécessaire pour déplacer une tonne descend aux trois mil-

lièmes de la charge ; le prix moyen de la tonne kilométrique devait tomber à 2 ou 3 centimes. Cette baisse du prix des transports devait entraîner une transformation radicale de l'industrie humaine. Elle permit aux industriels d'employer la machine à vapeur et les machines, sûrs qu'ils furent désormais d'écouler leurs produits au loin à des prix rémunérateurs, en même temps qu'abordables pour le consommateur. L'industrie ne se trouve plus limitée par l'étroitesse du débouché local, elle n'est plus conditionnée par le développement de la population. Elle ne dépend plus guère que des perfectionnements de la technique et d'un certain nombre de conditions naturelles, au premier rang desquelles il faut placer l'abondance ou la rareté des matières premières.

Avec des prix de transport très bas, l'humanité a pu profiter des richesses naturelles du Nouveau Monde. Les marchés sont devenus mondiaux ; chaque pays a eu intérêt à se spécialiser dans les industries dans lesquelles il excelle, quitte à se procurer par l'échange de ses produits ceux qui lui font défaut.

Voici dit M. Leroy-Beaulieu « une toison de laine qui part de la Plata, franchit l'océan, vient dans une petite ville naguère obscure, de l'extrémité de la Gascogne, à Mazamet, pour s'y faire laver, puis cette opération faite, traverse la France de part en part, pour se rendre à Fourmies, où on la tisse, quitte ensuite Fourmies pour se faire tisser à Roubaix, par exemple, voyage à nouveau afin d'être confectionnée

à Paris ou aux environs et, après toutes ces arrivées, tous ces stationnements, tous ces départs toutes ces manipulations en cinq ou six villes éloignées, retourne à Buenos-Ayres sous la forme de vêtements, pour vêtir le tondeur d'un mouton qui l'a expédiée six mois ou un an auparavant » (1).

« Les vins d'Espagne viennent parfois se faire soigner ou manipuler à Bordeaux, pour retourner de là, peut-être en Espagne, ou du moins dans un pays de langue espagnole, mais leur passage par Bordeaux ne leur aura pas été inutile, parce qu'ils y auront reçu des soins qui les auront améliorés et transformés, et dont ils n'auraient pu bénéficier au lieu de production (2). »

Une conséquence de cette division régionale du travail, et de l'accroissement de la production qui en est résultée, ainsi que de la baisse des prix de transport qui est comme la cause de ces deux phénomènes, a été de créer un appel de produits alimentaires et des matières premières des pays neufs agricoles vers les vieux pays industriels. L'Amérique, la Russie, ont envoyé à l'Angleterre leur blé, leur viande, tandis que cette dernière payait en produits manufacturés. Les ports ont tendu à devenir de véritables « carrefours » reliant un pays au reste du monde; un réseau de voies ferrées les met en relation avec l'arrière-pays, et distribue les matières premières aux différentes usines. C'est par ces mêmes

1. Leroy-Beaulieu, *Traité d'Économie politique*, 1910, t. II, p. 164.

2. *Ibid. loc.*, p. 165.

ports que le trop-plein de la production nationale se trouve exporté dans le monde entier.

§ 2. — LA BAISSÉ DES FRETS
DANS LE DERNIER QUART DU XIX^e SIÈCLE

Tels sont, dans leur ensemble, les effets de l'invention du moteur à vapeur. On peut dire que sans le bas prix des transports, et particulièrement des transports par eau, cette gigantesque révolution économique n'aurait pas été aussi complète. La baisse des frets a été la condition de l'augmentation directe de la production humaine. Il convient d'en approfondir un peu les causes, et de mettre en relief les conséquences qui en sont résultées pour la marine marchande.

Un fait considérable a amené la baisse des frets : l'invention du navire en fer. La substitution du fer au bois dans la construction des navires a permis de mettre à l'eau des bâtiments de grande dimension. La construction en fer a poussé à l'accroissement, rapide de la jauge des navires. Les armateurs ont en effet intérêt à accroître le tonnage de leurs navires, le coût du tonneau de jauge étant d'autant plus faible que le navire est plus grand. Il en est de même pour le navire en bois ; mais les conditions techniques mêmes de la construction en bois viennent poser des limites à l'accroissement de la jauge. Une autre cause a poussé à l'emploi de gros navires. Les dépenses d'exploitation d'une série de navires com-

parables au point de vue économique, rapportées au tonneau de jauge, sont d'autant plus faibles que le navire est plus grand. La dépense en charbon par exemple, pour une vitesse déterminée, est plus faible pour un navire de gros tonnage que pour un petit navire. La résistance opposée au déplacement d'un navire par le milieu liquide, pour une vitesse déterminée, dépend beaucoup plus de la surface de la section du bâtiment que de son poids ou de son volume. Si l'on double toutes les dimensions d'un navire son volume deviendra huit fois plus grand, tandis que la surface du mètre de coupe ne fera que quadrupler. A mesure que l'industrie des constructions maritimes s'est perfectionnée, les navires ont pris des dimensions de plus en plus formidables.

Les bâtiments de plus de 10.000 tonneaux, ont cessé d'être rares, le *Lusitania* jaugeait 32.000 tonneaux, mesurant 240 mètres de long sur 26 m.80 de large ; il était actionné par quatre hélices mues par une force de 68.000 chevaux ; son tirant d'eau était de 11 m. 80. Le *Titanic* lui aussi, tristement célèbre, mesurait 300 mètres de long, et jaugeait 40 000 tonneaux.

En 1875, nous possédions 537 navires à vapeur, représentant une jauge nette totale de 205.000 tonneaux, soit 381 tonneaux par vapeur en moyenne. En 1903, le nombre des vapeurs était de 1.383, jaugeant en tout 585.000 tonneaux, soit 422 par vapeur en moyenne.

En même temps que le tonnage des navires

s'accroissait, le prix de revient du tonneau de jauge net diminuait ; d'autres transformations techniques venaient diminuer les frais d'exploitation, et permettre une meilleure utilisation des bâtiments. La machine à vapeur s'est beaucoup perfectionnée depuis son invention ; on a pu considérablement diminuer le poids des machines correspondant à un cheval vapeur, on a pu aussi améliorer considérablement le rendement des machines de façon à diminuer le poids du charbon nécessaire à la production d'un cheval heure, d'où économie des frais résultant à la fois de la dépense nécessaire pour produire une force déterminée, et de la diminution de la capacité inutilisable du navire.

Le résultat de toute cette évolution a été la baisse considérable du fret au cours du xix^e siècle. M. Estier a donné à ce sujet des renseignements intéressants. Il rapporte que le prix moyen du fret sur l'Extrême-Orient pour l'ensemble de tous les tonnages, qui était de 330 francs par mille kilogrammes en 1872, était tombé à 324 francs en 1875, à 98 francs en 1887, à 89 francs en 1897 ; pour certaines marchandises et pour l'Extrême-Orient il était tombé dès 1905, à moins de 30 francs (1).

Parallèlement à cette croissance des tonnages, la vitesse des navires, elle aussi, augmente. Au milieu du xix^e siècle il fallait quinze jours pour aller de la Manche à New-York ; en 1879 l'*Arizona* effectue

1. V. Rapport Baudin, 1906.

cette traversée en sept jours huit heures ; en 1896, le *Saint-Paul* met six jours, en 1908, le *Lusitania* bat ce record avec quatre jours dix-sept heures. Il y a une limite à cet accroissement des vitesses. La résistance opposée par l'eau au déplacement du navire croît beaucoup plus vite que proportionnellement à la vitesse ; elle croît comme le carré ou même le cube de l'accroissement de vitesse, de sorte que pour réaliser un accroissement de vitesse relativement petit, il faut au delà d'une certaine limite augmenter énormément la puissance, et par conséquent le coût des machines. Certaines compagnies de navigation avaient employé dans ces dernières années des chaudières Niclausse et Delaunay-Belleville, chaudières dites à tubes d'eau, permettant d'augmenter considérablement la pression dans les chaudières. La Compagnie des Messageries Maritimes a fini par s'apercevoir que l'exploitation des bâtiments munis de ce système de chaudières était ruineuse. Le coût du cheval heure est sensiblement plus élevé que celui obtenu grâce à l'emploi des chaudières ordinaires dites à tubes de feu. Des considérations analogues limitent l'emploi des turbines sur les paquebots. Toute augmentation de vitesse au delà d'une certaine limite nécessite une augmentation du prix des passages, quelles que soient les dimensions données au navire. Or, en même temps que la vitesse s'accroît, le gain en temps obtenu pour un parcours déterminé par un accroissement de vitesse déterminé, diminue rapidement. En même temps que le

coût du temps gagné s'accroît pour l'armateur, sa valeur diminue pour le passager.

Tels sont les résultats de transformation technique. La transformation du navire s'est combinée avec la transformation des forces productives, pour donner à la marine marchande sa physionomie actuelle. Aujourd'hui le petit armateur négociant tend à disparaître, de gigantesques compagnies de navigation se sont constituées avec des capitaux énormes. La concentration commerciale tend aussi à se produire depuis quelques années, dans les industries maritimes, et elle constitue même une des caractéristiques dominantes de l'évolution de la marine moderne.

§ 3. — LA CONCENTRATION COMMERCIALE DANS L'INDUSTRIE DES TRANSPORTS MARITIMES

Depuis quelques années, l'industrie de l'armement tend à se concentrer commercialement. Des ententes ont pu se former entre les compagnies de navigation ; mais là comme ailleurs il semble bien qu'un certain degré de concentration industrielle ait été le préalable nécessaire à la formation de ces ententes.

Le phénomène de la concentration industrielle déterminé par les avantages de la production en grand a des limites variables suivant les industries, et l'état des connaissances techniques. Dans chaque industrie, il existe une limite à l'accroissement des entreprises ; une fois cette limite atteinte, par une

entreprise, tout accroissement de cette dernière se traduit par une diminution insensible des prix de revient, voire même, dans certains cas, par une augmentation. En matière maritime, il s'agit de fournir, non pas un produit, mais un service au plus bas prix possible. Or, les conditions dans lesquelles s'exerce l'industrie de l'armement sont telles que les limites imposées au développement des entreprises sont extrêmement éloignées.

Ce sont les facteurs mêmes qui ont amené la baisse des frets, qui ont provoqué la concentration industrielle de l'industrie de l'armement.

Un navire à vapeur coûte plus cher qu'un navire à voiles, la durée de l'utilisation est plus courte, les frais d'exploitation sont beaucoup plus élevés. Un cargo de 1.000 chevaux vapeur consomme 1 kilogramme de charbon par cheval-heure, soit 24 tonnes par jour. Si l'on compte 250 jours de navigation par an, cela fait 6.000 tonnes de charbon par an, ce qui, en mettant le charbon à 30 francs la tonne, représente 180.000 francs par an ; d'autre part, il faut amortir en une vingtaine d'années, au lieu qu'un voilier reste facilement en service cinquante ans ; bien avant l'expiration des vingt années, un changement de chaudières est nécessaire.

Le navire à vapeur est encore d'une exploitation très onéreuse à cause de son pouvoir de vitesse. La consommation de charbon croît, nous l'avons vu, beaucoup plus vite que proportionnellement à la vitesse, elle croît comme le cube ou la quatrième

puissance de la vitesse, suivant la vitesse et pour un même navire, cela, en vertu des lois du déplacement d'un solide dans un milieu fluide.

L'accroissement de la dimension des navires a aussi poussé à la concentration industrielle, en nécessitant des immobilisations énormes.

Enfin et surtout, la possibilité d'établir des départs réguliers et fréquents à destination des différents pays a obligé les compagnies de navigation à multiplier le nombre de leurs bâtiments en service. Pour une distance déterminée, le nombre des navires nécessaires pour établir une ligne régulière, varie en fonction de la distance et du nombre des départs. C'est grâce à la fréquence et à la régularité des départs que les passagers et certaines marchandises périssables ont pu devenir des éléments de fret intéressants. Si l'on ajoute que ces mêmes compagnies ont été amenées à établir de petites lignes annexées à chaque ligne principale afin d'en augmenter le trafic en conduisant le passager jusqu'à sa destination, on s'aperçoit combien ce simple pouvoir de régularité qui caractérise la navigation à vapeur a agi énergiquement dans le sens de la concentration.

Deux chiffres permettent de faire ressortir cette évolution de l'industrie de l'armement.

En 1880, le tonnage de la flotte mondiale de vapeurs était de 6.745.198 tonnes pour 2.622 entreprises, soit un tonnage moyen par entreprise de 2.572 tonnes. Trois compagnies seulement possédaient plus de 100.000 tonnes; c'étaient la com-

pagnie générale Transatlantique (107.909 tonneaux), la compagnie des Messageries Maritimes (118.742 tonneaux), et la Peninsular and Oriental Steam Navigation Co (130.512 tonneaux). L'ensemble du tonnage de ces trois compagnies atteignait 357.163 tonneaux soit 5,2 0/0 du total de la flotte mondiale. En 1902, cette même flotte mondiale comprend 24.967.638 tonneaux pour 5.103 entreprises, soit un tonnage moyen par entreprise de 4.892 tonneaux ; 30 entreprises comprenant en tout 6.114.142 tonneaux, soit 24 0/0 de l'ensemble possèdent chacune plus de 100.000 tonneaux. Parmi celles-ci les deux compagnies allemandes Norddeutscher Lloyd et Hamburg Amerika Linie, comprennent ensemble près de 1.000.000 de tonneaux. Le mouvement vers la concentration industrielle s'est encore accentué depuis 1902 ; en 1903, la Hamburg Amerika comptait 1.200.000 tonneaux et le Norddeutscher Lloyd 800.000 tonneaux.

Cette évolution de l'industrie des transports maritimes vers la constitution de gigantesques entreprises a amené une nouvelle forme de concentration. Les compagnies devenues peu nombreuses ont été amenées à conclure des ententes, en vue d'équilibrer l'offre et la demande de tonnage, et la constitution de ces ententes a été favorisée par les conditions même de l'industrie de l'armement. Cette industrie est sujette en quelque sorte à une surproduction chronique. Le trafic mondial se développe d'année en année ; des besoins nouveaux se manifestent par-

fois subitement. L'armateur avisé doit s'ingénier à faire des prévisions exactes sur le développement du trafic, sans quoi il risque de manquer de matériel suffisant pour profiter d'une hausse éventuelle des frets, par la création de nouveaux courants commerciaux ; il doit en quelque sorte chercher à équilibrer non seulement son offre à la demande présente, mais aussi à la demande future ; si ses prévisions sont démenties par les faits, il perd des sommes considérables. Or, il semble bien que l'armement ait des tendances à surévaluer les chances de développement du trafic, et à offrir constamment un tonnage supérieur aux besoins actuels du commerce ; de là est résultée en partie la crise du fret. Les projets d'ententes n'ont alors pas manqué. La difficulté a surtout consisté à déterminer la forme de ces ententes. Après différents essais infructueux, un système fort ingénieux a fini par prévaloir. Des armateurs réunis en conférence décident de former un syndicat, ils arrêtent les conditions auxquelles ils effectueront les transports qui leur seront confiés. Une ristourne de 10 o/o des sommes payées à titre de fret est portée au compte des clients pour leurs expéditions, seulement elle n'est définitivement acquise qu'après un délai de six mois et à condition que le négociant expéditeur soit en mesure de faire la preuve qu'il est resté fidèle au syndicat. A ce moment de nouvelles sommes sont portées au compte de l'expéditeur.

S'ils ne veulent pas perdre des sommes qui peuvent

se chiffrer pour les gros expéditeurs par centaines de mille francs, les négociants sont obligés de conserver leur fidélité à l'entente.

Ce système de primes à la fidélité de clientèle s'est beaucoup développé dans ces dernières années, cependant il n'est pas susceptible de se généraliser, car il suppose pour son fonctionnement certaines conditions qui ne sont pas réalisées partout.

Tout d'abord, l'entente est plus facile à former à l'importation qu'à l'exportation. A l'importation, les lignes régulières qui seules peuvent former des ententes se trouvent en concurrence avec les navires tramps, en général affrétés c'est-à-dire loués, et elles peuvent d'autant moins prétendre maintenir des cours de frets élevés qu'elles ne sauraient suffire au transport des produits lourds expédiés des pays neufs vers les vieux pays industriels. A l'exportation, au contraire, les marchandises légères et chères tiennent la plus grande place. Ces marchandises préfèrent en général se confier aux compagnies possédant des lignes régulières, plutôt que d'avoir recours aux navires tramps avantageux surtout pour les transports par cargaisons complètes.

A l'heure actuelle les principales ententes de ce genre sont les suivantes :

La Conférence de l'Afrique du Sud. Ce pays est desservi surtout par l'Angleterre et l'Allemagne. Le système des ristournes est appliqué aussi bien à l'importation qu'à l'exportation. Cela tient à ce que les exportations sud-africaines comprennent surtout

des marchandises chères (plumes d'autruches, or) qui ont intérêt à se confier à des lignes régulières. La Conférence de l'Afrique du Sud est de beaucoup la plus puissante. Une conférence analogue existe pour la Chine et le Japon, elle aussi fonctionnant tant à l'importation qu'à l'exportation, sauf pour le riz qui se prête très bien au transport par navires tramps, et pour la soie, pour laquelle il n'existe pas de ristourne, la fidélité à l'entente étant imposée par la nature de la marchandise. On a estimé que les ristournes auraient constitué un cadeau fait par l'armateur à l'expéditeur sans aucun profit pour celui-là. Deux autres ententes existent, l'une entre les lignes desservant les Straits-Settlements, la deuxième relative à l'Afrique Occidentale, mais elles sont peu puissantes. Une gigantesque tentative de concentration a été faite en 1902 lors de la constitution du trust de l'Océan (International Mercantile Marine Co) constitué par une amalgamation de lignes anglaises et américaines, le Leyland Line, l'American Line, l'Atlantic Transport Line, la White Star Line, la Dominion Line. Ce groupe a conclu une entente avec la Norddeutscher Lloyd et la Hamburg-Amerika, ainsi qu'avec une compagnie hollandaise, la Netperlands American Line. Au total le cartel devait contrôler 1.680.000 tonnes, soit environ 60 o/o des transports entre l'Europe et l'Amérique. L'entreprise n'a pas donné de brillants résultats à cause des frais formidables faits pour la constitution de l'entente. Il a fallu en effet racheter à tout prix certaines lignes

concurrentes qui ne voulaient pas faire partie de l'entente. A l'heure actuelle il semble bien que des deux formes de concentration : concentration commerciale, concentration industrielle, ce sera cette dernière qui triomphera finalement. Les compagnies allemandes ont continué à se concentrer ; en 1914 les deux compagnies Norddeutscher Lloyd et Hamburg-Amerika ont fusionné, sous la direction de M. Ballin, directeur de la Hamburg-Amerika.

§ 4. — LA DÉCADENCE DE LA MARINE MARCHANDE FRANÇAISE

La politique des pouvoirs publics à l'égard de la marine marchande a consisté, en France, en une série d'efforts dirigés en vue d'enrayer un phénomène qui jusque dans ces dernières années a semblé suivre une évolution continue : la décadence de la marine marchande. C'est cette décadence que nous allons constater rapidement avant d'en rechercher les causes.

M. Baudin, dans le rapport qui a précédé la loi de primes de 1906, examinant la part occupée par notre marine à la surface des mers, constate qu'à peu près partout notre pavillon s'est trouvé éclipsé par les pavillons étrangers, par le pavillon allemand notamment.

« Aujourd'hui l'Allemagne en est à ce résultat inouï, qui, prédit il y a vingt-cinq ans, eût semblé la plus chimérique conjecture, d'avoir à son service

dans la Méditerranée une flotte de navires marchands plus importante que la nôtre. L'effort qu'elle a déployé dans cette mer qui ne baigne aucune parcelle de terre allemande, a rendu les côtes latines si hospitalières aux navires et aux ballots hanséatiques que notre place y devient de jour en jour plus réduite, et Marseille perd le fief où sa domination fut pendant tant de siècles exclusive et voit une bonne partie du commerce des Échelles s'y abriter sous le pavillon allemand. »

En Espagne, « le poids des marchandises importées ou exportées sous pavillon allemand passe de 147.000 tonnes en 1882 à 702.000 tonnes en 1903, et du sixième au quatrième rang. Celui des marchandises entrées ou sorties sous pavillon français pendant cette période tombe de 745.000 tonnes à 475.000 tonnes, occupe à la place du troisième rang, le cinquième, et parallèlement la valeur de nos exportations en Espagne tombe de 220 à 160 millions. » « A Barcelone, le drapeau marchand français n'est qu'au sixième rang, inférieur même au Suédois et à l'Allemand dont les pays n'ont aucun port dans la Méditerranée. »

La part prise par notre pavillon dans le commerce italien décroît elle aussi. En 1905, elle était de 172.000 tonnes et nous nous classions très loin derrière l'Angleterre (5.383.000 tonnes), l'Autriche-Hongrie (1.213.000 tonnes), la Grèce (1.207.000 tonnes), l'Allemagne (832.000 tonnes). Et notre consul de France à Gênes pouvait écrire en 1903 : « Dans le

port de ma résidence, cette disparition graduelle des bâtiments français produit, pour le rayonnement de notre influence, un effet déplorable, surtout au moment où, comme conséquence de l'accord commercial de 1898, le mouvement des échanges entre la France et Gênes tend à s'accroître sensiblement. »

Même situation en Autriche, où le pavillon français ne prenait plus en 1905 aucune part dans le mouvement du port de Trieste ; en Roumanie, en Bulgarie où le pavillon allemand dépassait le pavillon anglais. Dans le commerce de Varna, le tonnage des navires allemands dépassait en 1903 90.000 tonnes, alors que celui des navires français n'était que de 36.000 tonnes.

La situation de notre marine n'était pas meilleure en Extrême-Orient, aux Indes, en Amérique ; partout nos consuls mettaient en relief ce recul de notre pavillon dans le trafic de pays qui prisaient nos produits.

Quant à nos ports, très prospères autrefois, ils ont été largement distancés. En 1870, Marseille occupait, au point de vue du tonnage entrant et sortant, le troisième rang parmi les ports d'Europe, le Havre venait au quatrième rang. En 1906, Marseille était au sixième rang des ports européens et au onzième rang des ports mondiaux pour le poids des marchandises entrées et sorties. Depuis, Marseille s'est développé, le chiffre global des entrées et des sorties de marchandises représentaient en 1912, 7.381.486 tonnes, contre 5.000.000 en 1906, mais ce déve-

loppement n'a pas suivi celui des autres ports européens. Le port du Havre tend d'ailleurs à prendre le pas sur Marseille.

Un grand nombre d'autres faits pourraient corroborer ces observations ; nous en citerons un celui-là tout à fait caractéristique. En 1902, lors de la création du trust de l'Océan, grande entreprise destinée à grouper les compagnies allemandes, anglaises ou américaines, l'adhésion de nos compagnies de navigation ne fut pas sollicitée, preuve que le trust ne semblait pas redouter beaucoup la concurrence française ; au contraire, rien ne fut épargné pour obtenir celles de la Nord deutscher Lloyd et de la Hamburg-Amerika.

Tel est le fait auquel le législateur a essayé de remédier. Il convient d'en approfondir les causes en recherchant les facteurs dont dépend la marine marchande.

TITRE II

LES FACTEURS DONT DÉPEND LA MARINE MARCHANDE

L'industrie des transports maritimes est une industrie de reflet; elle ne crée pas à elle-même son champ d'activité, en un mot, elle est conditionnée. A l'heure actuelle le port est, suivant l'expression de M. Baudin, un « organe de distribution dont l'importance est proportionnée à l'intensité de vie du pays dont il dépend, au rayonnement économique plus ou moins considérable des contrées dont il est la porte et l'exutoire; le port se développe et s'anémie en raison de l'alimentation qu'on lui fournit, c'est-à-dire en raison des exigences du corps dont il est le membre ». La demande de tonnage dépend donc de tous les éléments qui peuvent influer sur la vie économique du pays. En particulier, la prospérité d'une marine marchande dépend de toutes les circonstances susceptibles d'agir sur la nature et la quantité des importations et des exportations. La marine marchande est liée au commerce extérieur. Le libre-échange, le goût de l'entreprise chez les habitants, une organisation bancaire très dévelop-

pée, favorisant le commerce extérieur, au moyen de succursales à l'étranger, constituent les circonstances favorables au développement maritime d'un pays.

La marine marchande est liée, d'autre part, à tout le réseau des voies de communication qui relient les ports à l'arrière-pays. En se plaçant au point de vue national, on peut dire qu'elle est comme le prolongement de ces voies de communication. Un bon réseau de chemin de fer, un bon aménagement des voies fluviales naturelles, ont leur répercussion sur la marine.

Mais quelle que soit la demande de tonnage, pour que l'armement d'un pays profite de cette demande, il faut que le prix des frets offerts au public ne soit pas trop élevé. « Les marchandises vont à égalité de service rendu à la voie la moins coûteuse, à l'instrument de transport dont l'exploitation est le plus économique (1) ». L'armement sera plus ou moins prospère, suivant que l'outil dont il dispose sera plus ou moins cher, toutes choses égales d'ailleurs. Suivant les pays aussi, les frais d'exploitation proprement dits peuvent varier et créer une situation avantageuse à l'un d'eux par rapport aux autres. L'organisation des assurances maritimes, le prix du charbon, la cherté de la main-d'œuvre, ont à cet égard une influence considérable.

De toute cette énumération, il résulte que la question de savoir quelles sont les causes déterminantes

1. V. Rapport Baudin, 1906.

de l'affaiblissement de notre marine est extrêmement compliquée. On pourrait essayer de classer ces différentes causes, mais toute classification en cette matière nous paraît arbitraire ; toutes ces causes en effet se lient entre elles, et il est difficile de les isoler dans des compartiments étanches, d'autant que certaines n'auraient pas exercé leur action si elles n'avaient pas été la conséquence de causes plus générales. Aussi proposons-nous la classification suivante, que nous avons estimée la plus commode du point de vue de notre étude.

1^o Causes de décadence se reliant au commerce extérieur ;

2^o Causes de décadence naturelles ;

3^o Causes de décadence provenant de l'action de l'administration ;

4^o Causes économiques.

CHAPITRE PREMIER

La marine marchande française et le commerce extérieur

§ 1. — LE PROTECTIONNISME

L'armement est l'une des rares industries qui ait par la nature des choses des tendances libres-échangistes, du moins lorsqu'il n'est pas lui-même protégé. La protection douanière tend à isoler chaque

peuple au point de vue économique ; elle entrave la division régionale du travail et diminue de ce chef les occasions de transport des marchandises. Les pays industriels prennent sans doute des mesures pour diminuer les effets de la protection. Ils ont accordé des franchises à la plupart des matières premières ; ils ont institué des mécanismes divers : drawbacks, admission temporaire, entrepôt, transit, en vue de donner des facilités au commerce et à l'industrie, mais toutes ces institutions ne sont que de légers palliatifs pour remédier à certains des inconvénients les plus graves entraînés par le protectionnisme. Il n'en reste pas moins que le protectionnisme, en tant qu'il pousse chaque nation à chercher à se constituer à l'état « de nation normale » aussi indépendante que possible, au point de vue économique, et vivant sur son territoire, aboutit à restreindre les échanges internationaux, et à diminuer considérablement la demande de tonnage.

D'autre part, quand un pays passe d'un régime de liberté à un régime restrictif, pour peu qu'il ait la possibilité même lointaine d'acclimater chez lui l'industrie métallurgique, il ne manque pas de la protéger par des droits très élevés. Les armateurs se trouvent non seulement privés d'un fret considérable, mais payent très cher l'instrument de leur industrie.

Un des exemples curieux des effets du protectionnisme sur la marine marchande nous est fourni par les États-Unis.

Si on se reporte en 1861, année où éclata la guerre de Sécession, la marine marchande du monde entier était évaluée à environ 15.000.000 de tonneaux de jauge brute ; sur ces 15.000.000, l'Angleterre en possédait 5.400.000, les États-Unis venaient au second rang avec 5.000.000 ; et sur ces 5.000.000 de tonneaux 3.500.000 étaient affectés à la navigation de concurrence. Les Américains transportaient sous leur pavillon national 66 o/o de leurs exportations.

La guerre de Sécession était déterminée en partie par des circonstances économiques ; le Nord industriel désirait un régime douanier restrictif, il ne pouvait lutter contre la concurrence étrangère ; les salaires étaient très élevés ; en effet, les émigrants qui étaient venus s'installer, n'étaient pas les pauvres hères que l'on serait tenté de s'imaginer, mais des individus jouissant dans leur mère patrie d'un certain « Standard of life » ; d'autre part, l'abondance des terres libres maintenait ces hauts salaires. Le Sud, au contraire, pays agricole, était libre-échangiste ; il craignait qu'un régime restrictif, en provoquant les mesures de représailles, n'aboutisse à restreindre ses débouchés.

La conséquence immédiate de la victoire du Nord sur le Sud fut l'établissement d'un tarif protecteur en 1867. D'autres tarifs furent établis dans la suite, renforçant encore les barrières douanières.

Cette politique restrictive, si elle eut pour effet de développer remarquablement l'industrie américaine, fut fatale à la marine marchande. En 1912, les statis-

tiques américaines faisaient ressortir une jauge brute totale de 8.000.000 de tonneaux, et sur ces 8.000.000, il y en avait 2.800.000 qui se rapportaient à la navigation sur les grands lacs. Sur ce chiffre, il conviendrait en outre de retrancher 1.000.000 de tonneaux représentés par des allèges de mer, gabarres, que nous ne comprenons pas dans nos évaluations. La plus grande partie des 4.000.000 restants a trait à la navigation de cabotage de port américain à port américain, de telle sorte que, sur les 8.000.000 de tonneaux des statistiques, il ne reste plus que 1.200.000 tonneaux pour la navigation de concurrence.

Cette décadence a été en grande partie la cause du protectionnisme. L'armement américain s'est trouvé privé d'une des conditions essentielles de prospérité, le bon marché de l'instrument de transport. Aucun navire ne pouvait être armé sous pavillon américain s'il n'avait pas été construit aux États-Unis ; or, à cette époque, l'Amérique perdait la supériorité qu'elle avait eue jusqu'à ce jour dans les constructions navales. Tant que le navire en bois était le seul instrument de transport, ses immenses forêts lui avaient assuré une situation favorisée. Après la substitution du fer et de l'acier, le coût élevé des salaires et la cherté des produits métallurgiques combinés avec les mesures de protectionnisme, mirent l'armement américain à la merci de la concurrence étrangère.

Il y a là un des effets curieux du protectionnisme

et de l'antagonisme entre ces deux industries : l'armement et la construction. On peut dire que leurs intérêts sont opposés. L'armement a des tendances libres-échangistes, parce que le libre-échange non seulement augmente la demande de tonnage par l'accroissement des échanges internationaux, mais en diminuant la cherté du navire, lui permet d'offrir un prix de fret bas, tout en faisant des bénéfices plus élevés. Les constructeurs tiennent à la protection parce qu'elle leur permet de vendre leur navire plus cher. Il y a donc entre les deux industries de la construction et de l'armement, une opposition d'intérêts. C'est cette opposition que l'on rencontrera à l'occasion des lois de primes, c'est elle qui a rendu la tâche des législateurs très difficile en cette matière.

A l'heure actuelle, les navires étrangers sont admis à porter pavillon français, à condition d'appartenir par moitié à des Français, d'avoir un équipage composé aux trois quarts de marins français, et d'être nationalisés par le droit de 2 francs par tonneau de jauge prévu par la loi du 19 mai 1866. L'acte de francisation, constate le droit de porter pavillon français ; il donne lieu à la perception d'un droit léger, qui varie avec la jauge du navire. Ce droit de 2 francs est très faible, il peut être considéré comme un simple droit de statistique. Si l'on considère, d'autre part, que la construction française reçoit des primes très élevées, précisément pour compenser les charges que lui impose le régime douanier, il faut en conclure que ce n'est pas le prix élevé du navire

construit en France qui constitue une charge pour l'armement français, car les armateurs peuvent toujours s'adresser à la construction étrangère.

Il n'en reste pas moins vrai que le régime protectionniste sous lequel nous vivons, en réduisant les importations, diminue aussi l'exportation et par conséquent la demande de tonnage. A notre avis, le régime douanier de l'Angleterre est l'un des principaux facteurs de prospérité de sa marine. C'est grâce au libre-échange que l'Angleterre est devenue le principal entrepôt d'Europe. C'est à Londres que se trouve le principal marché des métaux. Elle jouit d'un fret de sortie et de rentrée lourd et abondant. Le libre-échange, combiné avec les avantages naturels dont jouit l'Angleterre au point de vue maritime, a fait de la flotte anglaise la plus importante du monde entier.

La France, au contraire, vit sous un régime de protectionnisme rigoureux. Les intérêts des fabricants sont fortement représentés ; le consommateur, comme partout ailleurs, se défend faiblement contre les intérêts coalisés des producteurs. Seul, le second empire est arrivé à faire triompher une politique libérale par la manière autoritaire ; on ne peut espérer voir nos assemblées politiques adopter d'autres façons de voir tant que le système électoral fera dépendre directement l'homme politique des intérêts immédiats de ses électeurs, et les conséquences de ce système en sont très fâcheuses pour notre armement.

Mais à côté du régime douanier, il existe bien d'autres causes qui en affaiblissant notre commerce d'exportation, en diminuant les entrées et les sorties, ont amené la décadence de notre marine.

§ 2. — LA MARINE MARCHANDE ET LES DIFFÉRENTS FACTEURS PSYCHOLOGIQUES DE NATURE A INFLUER SUR LE COMMERCE EXTÉRIEUR.

Parmi les facteurs de nature à influencer sur notre commerce extérieur, et partant sur l'industrie de l'armement, il convient de mettre en relief l'état d'esprit de nos industriels et de nos commerçants. La France est parmi les pays d'Europe, un de ceux où l'industrie est née la première. Bien avant l'Allemagne, elle a eu une industrie métallurgique assez développée. Mais par cela même que son industrie et son commerce sont très anciens, ils manquent souvent de vitalité. Nous avons cherché avant tout à nous réserver le marché national, nous nous sommes endormis « sur l'oreiller moelleux » de la protection, sans chercher à accroître les débouchés. Surtout, nous sommes restés attachés à de vieilles habitudes commerciales, et tandis que nos commerçants et nos industriels attendaient tranquillement derrière leur comptoir, nos concurrents allemands venus bien plus tard que nous, mais par cela même, plus souples et plus audacieux, nous enlevaient nos clients dans les lieux mêmes où notre supériorité commerciale paraissait définitivement établie.

Les rapports de nos consuls et de nos attachés commerciaux constatent tous les mêmes faits : le développement très rapide des ventes de produits allemands.

En Espagne, écrivait en 1903, notre vice-consul à Carthagène, l'Angleterre et la France occupent toujours le premier et le deuxième rang parmi les pays fournisseurs, mais leurs ventes diminuent, et elles sont suivies de près par des rivaux, qui, au milieu du xix^e siècle, paraissaient insignifiants, et qui menacent de les devancer dans un avenir peut-être peu éloigné. Les ventes de produits allemands à l'Espagne, qui n'étaient que de 1.500.000 pesetas en 1873, atteignaient, dix ans plus tard, 4 millions et demi ; la progression s'est accentuée de telle manière, qu'elle s'élevait de 44.000.000 en 1898, à près de 95.000.000 en 1903 (1).

Même situation en Roumanie, en Bulgarie, en Extrême-Orient, où nos articles rencontrent une concurrence acharnée dans les articles allemands.

Certes, il n'est pas douteux que la situation de notre marine marchande ne soit cause que dans bien des pays notre commerce se trouve distancé par le commerce allemand, anglais ou américain, mais à l'inverse, il n'est pas moins certain que nos procédés commerciaux réagissent de leur côté sur notre marine.

On reproche souvent à nos consuls de ne pas

donner un appui suffisant à nos commerçants. Ces agents qui cependant rendent les plus grands services à la mère patrie, sont insuffisamment payés. M. Édouard Herriot signalait ce fait que : « Dans une ville essentielle de la Suisse, sur l'un des points les plus critiques, nous avons nommé pour remplir les fonctions d'attaché commercial, un fonctionnaire qui, marié, obligé de se produire au dehors, recevait un traitement de 150 francs par mois (1) ». Il a dû donner sa démission. On conçoit qu'avec de pareils traitements, les agents, à supposer qu'ils soient bien recrutés, se désintéressent parfois de leurs fonctions, et l'on serait mal venu de le leur reprocher.

D'autre part, notre commerce manque de souplesse ; nous restons attachés à de vieux procédés commerciaux. Nous attendons le client, alors que nos concurrents allemands le visitent régulièrement, s'inquiètent de ses goûts, et s'y conforment. Un des facteurs des succès commerciaux de l'Allemagne a été la souplesse d'une organisation bancaire fort bien comprise, qui non seulement a poussé à la multiplication des entreprises allemandes en pays étranger, et qui a permis aux commerçants de se procurer un crédit conformément aux habitudes des pays avec lesquels ils étaient en relations. Au lieu de constituer tout simplement à l'étranger des succursales, les grandes maisons de banque berlinoises ont préféré créer des organismes assez indépendants, tout en conservant des relations avec les maisons mères.

1. V. Herriot. *le Journal*, mardi, 13 juin 1916.

Ce système est celui « qui a le mieux permis aux Allemands de s'adapter aux conditions économiques et financières des pays dont ils désiraient faire leur champ d'action (1) ». Chaque banque ainsi fondée à l'étranger, limite d'ordinaire son action à un pays déterminé ; elle crée un bureau de renseignements, où l'on étudie les questions locales et les meilleurs procédés de nature à aboutir à un résultat, et elle ne tarde pas à avoir à son service quelques hommes très au courant des affaires du pays. Comme exemples types de ces banques locales, il convient de citer la Bank Für-Chile, la Brasilianische Bank Für-Deutschland, la Deutsche Ueberseeische Bank et la Deutsche Asiatische Bank. Tous ces établissements interviennent constamment dans les paiements ; elles servent d'intermédiaire entre l'acheteur étranger et le vendeur allemand, permettant à ce dernier de se plier sans difficulté aux habitudes du pays, lui permettant aussi de connaître par avance le degré de probité de son client, et d'y proportionner son crédit.

Toute cette organisation remarquable a permis aux Allemands de développer considérablement leur commerce d'exportation ; elle a contribué à développer l'influence allemande même dans les pays qui nous étaient acquis. Les capitalistes allemands ont pu faire de bonnes affaires, incorporer des capitaux en pays étrangers ; l'influence allemande, le commerce allemand, la marine allemande se sont déve-

1. V. Georges Blondel, *les Banques allemandes et le commerce d'exportation*.

loppés pendant que notre commerce et notre marine se sont trouvés relégués au second plan.

CHAPITRE II

La marine marchande française et les causes naturelles d'infériorité

Deux facteurs méritent d'attirer particulièrement notre attention : la situation géographique et le manque de fret.

LA SITUATION GÉOGRAPHIQUE. — Notre situation géographique qui était privilégiée, il y a une cinquantaine d'années, est devenue à l'heure actuelle, tout à fait désavantageuse. A l'époque où les ports vivaient d'une vie presque indépendante, n'ayant que peu de liens avec l'arrière-pays, l'étendue de nos côtes et leur caractère accidenté nous donnaient une situation avantageuse au point de vue économique. Les voiliers louvoyeurs trouvaient facilement à s'abriter dans nos havres et rades naturels. Ils pouvaient, grâce à l'étendue des côtes, écouler leur marchandise sur un grand nombre de points. Aujourd'hui, le port n'est plus rien par lui-même, toute sa prospérité dépend de la vie économique de l'arrière-pays ; il n'est plus intéressant du tout pour un pays d'avoir un grand nombre de ports. Mieux

vaut avoir les possibilités de ports en un petit nombre de points, que d'en avoir un peu partout. La France présente un grand nombre de ports naturels, mais en raison même de ce fait, nous n'avons que des ports médiocrement outillés. Chaque port a émis la prétention d'avoir un outillage développé. Pour ne pas sacrifier un port à un autre, on n'a amélioré que médiocrement chaque port en particulier ; aucun port français n'a été mis à la hauteur des nécessités de la navigation moderne ; il en est résulté, vis-à-vis de nos voisins anglais et allemands, un état d'infériorité qui se retourne presque exclusivement contre nos navires, en les obligeant à majorer trop souvent les prix de fret.

A côté de cela, nous n'avons que des voies navigables médiocres : la Seine, la meilleure d'entre elles, ne peut se comparer à l'Elbe. Le Havre ne peut se comparer à Hambourg.

L'Allemagne, par contre, a la chance de n'avoir en quelque sorte que deux grands ports possibles : Brême, et surtout Hambourg. Ce dernier port est situé à l'embouchure de l'Elbe ; c'est une voie navigable de première catégorie, et que les Allemands ont su améliorer. Ils ont fait l'Elbe. A l'heure actuelle, le prix de la tonne kilométrique sur l'Elbe peut descendre à moins de 1 centime, alors que sur la Seine il dépasse 2 centimes. Le port de Hambourg, grâce à cet avantage, a créé un appel de courants économiques, et, grâce à l'Elbe, les navires allemands n'ont pas manqué de fret lourd. Une partie

des sucres autrichiens empruntent la voie de l'Elbe et est exportée par Hambourg. Il passe annuellement 1 million de tonnes de sucre par Hambourg. Un autre élément de fret lourd pour les compagnies hambourgeoises, ce sont les sels potassiques dont l'utilisation comme engrais est toute récente, et dont l'Elbe transporte annuellement environ 1 million 800.000 tonnes. Dans le sens du retour vers Hambourg, les nitrates du Chili fournissent un fret important aux gabarres. L'importation annuelle varie entre 7 et 800.000 tonnes. Outre cela, l'Elbe transporte annuellement des quantités énormes de produits agricoles qui sont importés par le port de Hambourg.

La France ne possède pas de port comparable aux ports allemands. Marseille est, à l'heure actuelle, le premier port de France. Les marchandises qui, pendant l'année 1912, ont alimenté le trafic du port de Marseille avec les colonies et les autres ports français, forment un total de 7.381.000 tonnes, se décomposant de la façon suivante :

IMPORTATION			
Commerce extérieur.....	4.518.698 tonnes		
Cabotage avec les autres ports			
français.....	359.421 »		4.878.119
EXPORTATION			
Commerce extérieur.....	2.395.486 »		
Cabotage avec les autres ports			
français.....	107.681 »		2.503.367
Total (tonnes).....			7.381.386
En 1911, le mouvement des marchandises avait été de (tonnes).....			7.672.804
Différence en moins pour 1912 (tonnes).....			291.318

Marseille dessert le bassin de la Méditerranée, mais il est loin d'offrir la situation avantageuse de Hambourg. Les marchandises qui font l'objet du trafic de Marseille sont extrêmement nombreuses. Nous recevons annuellement des quantités considérables de produits algériens : vins, bétail, céréales, des sucres bruts coloniaux qui viennent se faire raffiner à Marseille même, des denrées coloniales (café, cacao, etc...) de la houille. Nous exportons par Marseille des produits de l'industrie marseillaise, sucre raffiné, savons, des produits alimentaires et des produits manufacturés.

Marseille est toujours le premier port de France. En 1912, le total des entrées et des sorties était de 16.680 navires, représentant 19.296.938 tonneaux. Le Havre vient au deuxième rang avec 12.704 navires et 10.379.350 tonneaux. Mais si l'on compare la situation de Marseille avec celle des ports étrangers, on est conduit à penser qu'il est loin de se développer comme certains d'entre eux (1).

En 1832, Marseille avait le troisième rang venant après Londres et Liverpool, et laissant bien loin derrière lui Hambourg au septième rang, Gênes au huitième, Rotterdam au neuvième, Anvers au vingtième. En 1887, il n'est plus qu'au sixième rang. Dans ces dernières années, Marseille est tombé au onzième rang ; Hambourg l'a dépassé en 1889 ; Anvers l'a atteint en 1893. Rotterdam est encore après Mar-

2. V. *Tableau du commerce et de la navigation*, 1912, t. II.

seille en 1895, mais il le dépasse en 1896, année durant laquelle le tonnage de jauge des entrées a atteint 4.651.560 tonneaux à Rotterdam et 4 millions 862.403 tonneaux à Marseille.

Le Havre jouit parmi les ports français d'une situation particulièrement favorisée ; il est le port français le mieux placé pour concurrencer les ports anglais, belges et allemands. Par sa situation à l'embouchure de la Seine, il est pour l'industrie française un entrepôt indispensable ; il s'approvisionne aussi, suivant les fluctuations des marchés des différentes places du Nord et du centre de l'Europe. Grâce à cette situation privilégiée, le port du Havre n'a cessé de se développer. A la fin du XVIII^e siècle, le tonnage des navires qui fréquentaient le Havre, ne dépassait pas 30.000 tonneaux par an. En 1835, ce tonnage représentait près de 1 million de tonneaux ; en 1860, il était de 2 millions ; en 1880, de 4 millions 1/2, et il a atteint, en 1906, 8.601.658 tonneaux (entrées et sorties). Le nombre des navires qui fréquentaient le port en 1781 était de 610 ; en 1906, on en a compté à l'entrée et à la sortie 12.557.

Il faut ajouter que le port du Havre est destiné à se développer considérablement. Il dessert à l'entrée les entrepôts de la Seine ; la proximité de Paris crée pour lui un appel de courant économique. D'autre part, l'utilisation des minerais phosphatés du bassin de Briey et de la région normande fournira dans l'avenir un élément de fret lourd très intéressant pour la marine française. Malheureusement, jusqu'à

une époque récente, le port du Havre n'avait pas un outillage suffisant. Un programme de travaux actuellement entrepris permettra aux plus grands navires de rester à flot en tout temps dans une partie du port, d'y débarquer les passagers et les marchandises sans avoir à attendre les marées et ne pourra que contribuer à un nouvel accroissement de prospérité.

Le Havre se trouvera dès lors en mesure de recevoir la totalité de la clientèle maritime qui lui est naturellement destinée, et figurera en bonne place parmi les grands centres commerciaux et les principaux ports du monde.

Parmi les ports français, Bordeaux mérite d'attirer particulièrement notre attention. Le trafic du port de Bordeaux a mis en mouvement, en 1913, 3.320 navires, tant à voiles qu'à vapeur, d'une capacité totale de 3.850.742 tonneaux en provenance ou à destination de l'étranger, des colonies ou de la grande pêche, savoir :

A l'entrée : 1.700 navires chargés ou	
sur lest, soit.....	2.050.155 tonneaux
A la sortie : 1.620 navires chargés ou	
sur lest, soit.....	1.800.587 »

Aux entrées, les relations sont surtout actives avec l'Argentine et les États-Unis. La République Argentine nous expédie ses peaux de bœuf et de mouton, des laines, des bois de quebracho pour le tannage des peaux, des maïs, des blés et des graines de lin. Les États-Unis d'Amérique viennent au deuxième

rang, et nous fournissent des machines agricoles, des viandes salées de porc, les conserves de viandes, la charcuterie fabriquée, les saindoux et les bois.

Les entrées dans le port de Bordeaux se montent annuellement aux chiffres suivants :

Long cours : Pays hors d'Europe

Pavillons français.....	108 navires	jaugeant	338.295 ton.
Pavillons étrangers.....	45 »	»	86.421 »

En ce qui concerne le cabotage international, l'Angleterre vient au premier rang avec 759 navires jaugeant 821.950 tonneaux ; elle importe par le port de Bordeaux de la houille, du sulfate de cuivre, des papiers, des tissus, des ouvrages en métaux, des produits chimiques, du goudron minéral, des fers blancs, des fers mous en feuilles.

L'Espagne vient au deuxième rang dans le trafic du port de Bordeaux, avec 98 navires et 75.630 tonneaux. Elle nous envoie des minerais, des fruits, du vin, des huiles d'olives, des laines, des peaux, des sardines salées ou conservées, du liège, du papier d'emballage.

Les Pays-Bas nous expédient leurs fromages, liqueurs, bières, huiles de foie de morue, articles de feronnerie, tourbes pour litière, riz, légumes secs, oignons à fleurs.

Pendant l'année 1913, les possessions françaises d'outre-mer (Algérie exceptée) ont expédié à Bordeaux 139 navires, dont 75 français, et 64 de tous pavillons, jaugeant ensemble 195.000 tonneaux, et

chargés de rhums, sucres de la Martinique et de la Guadeloupe, de riz de l'Indo-Chine, de phosphates de Tunisie, d'ivoires et bois exotiques de la côte occidentale d'Afrique, de cacaos du Congo, d'arachides, de gommes exotiques ou de caoutchoucs du Sénégal. Il convient de noter l'importance soutenue des relations entre le Sénégal et Bordeaux, qui tend à devenir le marché européen le plus important des gommes et des caoutchoucs de cette colonie.

La navigation avec l'Algérie est représentées par 82 navires d'une jauge totale de 117.363 tonneaux ; les vins constituent le principal élément de fret pour les navires venant de l'Algérie.

Aux sorties, les statistiques ont enregistré pendant l'année 1912, les chiffres suivants :

Aux sorties (long cours) : 50 navires représentant 185.776 tonneaux expédiés sur la République Argentine ; 14 navires expédiés sur les États-Unis, 3 navires sur la côte occidentale d'Afrique.

Les vins, les cognacs, les eaux minérales, les conserves alimentaires, le liège ouvré, le brai végétal, les chiffons et les porcelaines de Limoges ont constitué les principaux éléments des cargaisons exportées.

Au cabotage international, l'Angleterre nous a expédié 461 navires d'une jauge totale de 356.000 tonneaux chargés d'eaux-de-vie, vins, poteaux de mine, fruits de table, beurres, résines, gommes, conserves alimentaires et pommes de terre.

L'Espagne nous expédie surtout des morues et des traverses de chemins de fer.

L'Allemagne, des laines en masse, des conserves alimentaires, des vins, des lièges ouvrés et des peaux de bœuf.

Le port de Bordeaux n'a pas cessé d'être le principal centre d'approvisionnement de nos possessions de la côte occidentale d'Afrique ; il leur a expédié, en 1913, 40 navires qui ont transporté du riz, des morues, des biscuits, de la poudre à tirer, de la bimbeloterie, des conserves alimentaires, etc.

Bordeaux est un port extrêmement important, il l'est surtout parce que c'est un grand port d'exportation d'un des produits les plus réputés de notre agriculture nationale : le vin. Par Bordeaux, sont surtout exportés les vins de la Gironde ; l'Allemagne est notre plus gros client pour cette marchandise.

En 1913, nous lui avons expédié 109.871 hectolitres de vins en fûts, et 1.901 hectolitres de vins en bouteilles.

Nous avons expédié en Belgique 68.424 hectolitres de vins en fûts et 1.589 hectolitres de vins en bouteilles ; en République Argentine 63.195 hectolitres de vins en fûts ; en Grande-Bretagne et Irlande 54.821 hectolitres de vins en fûts et 7.216 hectolitres de vins en bouteilles.

Malheureusement, il semble bien que l'exportation de nos vins soit menacée dans l'avenir ; l'exportation des vins girondins atteignait 1.413.284 hectolitres en 1875. En 1895, après la crise phylloxérique, elle

atteignait 651.757 hectolitres (vins en fûts). Depuis, elle ne s'est pas développée (1912, 727.296 ; 1913, 545.624). La faiblesse du chiffre de 1913 tient, il est vrai, à une récolte exceptionnellement mauvaise.

Les pouvoirs publics ont porté leur attention sur le port de Bordeaux. La loi du 15 juillet 1910 prévoit des travaux importants d'amélioration, représentant une dépense dépassant 150.000.000 et qui ne peuvent qu'activer son développement.

CHAPITRE III

**La marine marchande française
et les causes d'infériorité provenant de l'administration**

La France, nous venons de le voir, ne possède pas de port aussi favorisé par la nature que Brême et que Hambourg ou que les ports de Liverpool, Rotterdam et Anvers. Les pouvoirs publics auraient pu, et auraient dû s'efforcer de remédier dans la mesure du possible à cette situation, en améliorant et développant l'outillage de quelques grands ports, relativement bien placés, comme le Havre, Marseille et Bordeaux. Les appétits locaux ont empêché pendant longtemps que pareille politique ait pu être appliquée ; pour ne pas favoriser un port au détriment d'un autre, l'État a disséminé son effort, de telle sorte qu'au lieu de posséder quelques bons ports munis de tous les perfectionnements de l'outil-

lage moderne, nous avons une multitude de ports médiocres.

Les pouvoirs publics auraient pu encore remédier à cette situation défavorable, par une politique des chemins de fer appropriée. Il aurait fallu créer de nombreuses voies ferrées reliant les ports avec l'arrière-pays ; au lieu de cela, nos tendances centralisatrices ont fait dévier nos principales lignes vers la capitale. A l'heure actuelle, écrivait M. Baudin en 1903, et la situation n'a pas sensiblement changé depuis « de la plaine flamande à l'embouchure de la Loire, nos voies ferrées courent parallèlement aux flots de la mer qui, pour les marchandises et les voyageurs mêmes, sont un véhicule souvent préféré. »

« Il eut fallu pour concurrencer les lignes maritimes, belges, hollandaises et allemandes, créer de nombreuses voies ferrées, mettant en communication l'Europe centrale avec les ports de l'Atlantique, de manière à détourner ainsi les marchandises de l'attraction des ports allemands, hollandais ou belges au profit des ports français. Au lieu de cela, on oblige voyageurs et marchandises à passer par Paris, la conséquence en est que le transit est insignifiant en France, les marchandises étrangères préférant se rendre à leur destination par des voies plus commodes » (1).

« Paris, écrit M. Élysée Reclus, jouit de l'avantage

1. Rapport de M. Baudin. *Doc. parl.*, 1906, p. 694.

considérable d'être le lieu de passage obligé des voyageurs et marchandises pour une grande partie de la France, mais les voyageurs y perdent le supplément de prix et de temps que demande un plus long parcours ; le pays y perd aussi une part du transit qui se porte du nord de l'Europe occidentale vers la Méditerranée. Naguère la France avait le monopole de ce commerce, mais le privilège que lui avait donné sa position géographique lui est en partie ravie par les lignes de chemins de fer qui traversent la Belgique, l'Allemagne et l'Italie de la Mer du Nord au golfe de Gênes et à l'Adriatique » (1) :

Mais ce n'est pas seulement du point de vue de la construction des lignes que notre politique a été défectueuse. Les tarifs n'ont en rien amélioré la situation. Une politique de tarifs habiles aurait pu, dans une certaine mesure, amener la canalisation du trafic en deux ou trois courants aboutissant à deux ou trois grands ports favorablement situés et munis de tout l'outillage moderne ; les pouvoirs publics ont préféré tenir la balance égale entre tous les ports ; ils ont craint de porter préjudice à l'un d'eux en faveur des autres et, en voulant ne léser aucun intérêt, ils ont relégué l'intérêt national tout à fait au second plan. M. Baudin, dans son rapport, se plaint de ce que nos compagnies sont intransigeantes, qu'elles n'accordent de réduction de tarif qu'à la dernière extrémité ; il prétend qu'en Allemagne, en

1. Rapport Baudin, 1906, p. 694.

Belgique, en Hollande, aux États-Unis le prix de la tonne kilométrique est en général sensiblement inférieur au nôtre. Il propose la création de nouveaux canaux, dans le but d'abaisser le prix des transports. Dans les pays où la navigation intérieure est florissante, les compagnies de chemins de fer seraient nécessairement obligées d'abaisser leurs tarifs.

Pour notre part, nous estimons que les reproches adressés à nos compagnies de chemins de fer ne sont pas très justifiés. Ce qu'il convient de critiquer, c'est plutôt la politique du gouvernement en matière d'homologation de tarifs. Il est très exact que le prix moyen de la tonne kilométrique soit très faible aux États-Unis (2 centimes 64), mais cela tient à ce qu'aux États-Unis presque tous les transports se font par wagon complet et pour de très longues distances ; le parcours moyen effectué par chaque tonne est très élevé ; le coût de chaque tonne kilométrique n'est pas surélevé par des charges terminales considérables. En Allemagne, en 1912, le prix moyen de la tonne kilométrique atteint 4 centimes 28, alors qu'il n'est en France que de 4 centimes 20, et si le coût du voyageur kilométrique est sensiblement inférieur à ce qu'il est en France (2 centimes 96 au lieu de 5 centimes 24) cela tient à ce que la plupart des transports des voyageurs se font dans une quatrième classe sans aucune espèce de confortable. M. Baudin reproche aux compagnies de chemins de fer de ne pas avoir des tarifs aussi bas que la batellerie ; à notre avis, la faute n'est pas imputable aux

compagnies, mais au gouvernement qui refuse d'homologuer des réductions de tarifs, quand ces réductions ont pour but de concurrencer la voie navigable ; en cela, d'ailleurs, il n'a peut-être pas tort. Mais s'il convient de ne pas permettre à la voie ferrée de ruiner la batellerie, est-il nécessaire de créer de toute pièce des canaux en vue d'obliger les compagnies à abaisser leurs tarifs. Quand on compare un canal à la voie ferrée, on conclut généralement à l'infériorité de cette dernière par un simple rapprochement des tarifs. Cette façon de raisonner est quelque peu simpliste. Si la batellerie peut offrir au public des prix relativement bas, cela tient d'abord à ce qu'elle ne supporte pas les charges d'un capital d'établissement énorme. Les compagnies de chemins de fer ont fourni une partie très considérable de leur capital d'établissement ; la batellerie n'est soumise à aucune charge ; les canaux sont construits aux frais du budget, le prix du transport n'est pas grevé de l'élément extrêmement important, destiné à rémunérer le capital établissement, il n'est pas grevé non plus de l'élément impôt. Si l'on considère, d'autre part, que la voie ferrée est un instrument de transport beaucoup plus rapide et plus régulier, et qui s'adapte aussi bien à la marchandise pauvre qu'à la marchandise riche, qu'elle permet aussi de créer des services de voyageurs, on est obligé d'en conclure que la création d'un canal est une opération peu avantageuse au point de vue économique, surtout quand elle a pour but de concurrencer la voie

ferrée. De l'avis de techniciens éminents, la politique la plus sage consisterait à traiter avec les compagnies, en vue d'obtenir des réductions de tarifs sur certaines lignes, en leur accordant des subventions pour les sacrifices qui leur sont imposés, et ce qu'il importe avant tout, c'est que ces réductions soient déterminées d'après un plan d'ensemble, et soient de nature à favoriser notre commerce d'exportation en même temps que notre marine.

CHAPITRE IV

Les Causes économiques d'infériorité

Comme toutes les autres causes, elles ont pour effet d'amener la cherté du fret. On peut les classer en deux catégories : d'une part, toutes celles qui ont pour effet d'amener la cherté de l'instrument des transports ; d'autre part, toutes celles qui ont pour effet de rendre cet instrument coûteux à exploiter.

§ 1. — LA CHIERTÉ DE L'INSTRUMENT DE TRANSPORT

Les armateurs français paient plus cher leurs navires que les armateurs anglais. La commission extra-parlementaire qui a préparé un rapport à l'appui du projet, qui devait devenir la loi de 1906, s'est livrée à un travail extrêmement intéressant dans le but de déterminer cet écart. Elle a employé pour

cela deux méthodes : la méthode analytique consistant à chiffrer les coûts respectifs des différents éléments nécessaires à la construction des navires, tant en France qu'en Angleterre ; la méthode directe beaucoup plus rapide, quoique moins précise.

Pour mesurer l'écart entre les prix des chantiers français et ceux des chantiers anglais, on s'est servi des devis originaux émanant des chantiers français et anglais. Lorsqu'un armateur prenait rang en vue de bénéficier de la loi de 1902, il devait produire le marché passé avec son constructeur, en vertu des articles 7 et 13 du règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 7 avril 1902. La direction générale des douanes a eu, de cette façon, communication de quarante-neuf marchés concernant des bâtiments à vapeur, construits en France, et de trente-sept marchés concernant des bâtiments à vapeur, construits en Angleterre. Les chiffres résultant de ces marchés n'étaient pas immédiatement comparables ; il a fallu procéder avec prudence : éliminer les causes accidentelles d'écart dues « à des spécifications exceptionnelles ou à la situation particulière de certains chantiers », ne comparer entre eux que des bâtiments respectivement semblables, et commandés à la même époque en France et en Angleterre.

Grâce à ces renseignements, la direction générale des douanes a établi un tableau d'où il résulte que le prix de vente moyen du tonneau de jauge en Angleterre a été de 249 francs, alors qu'en France il s'est

élevé à 318 francs. Mais ces deux chiffres ne sont pas comparables. En France, la construction touche une prime nette moyenne de 76 francs par tonneau de jauge, l'écart réel entre les prix de vente en Angleterre et en France ressort non pas à 99 francs, mais à 99 francs plus 76 francs, soit 175 francs par tonneau de jauge.

Ce chiffre très considérable ne peut lui-même être pris tel quel, comme le fait observer le rapport de la commission. Nos armateurs achètent en Angleterre surtout le cargo du type plus frustre, destiné au transport des marchandises en vrac, ne comportant qu'un minimum d'installations, alors qu'ils achètent en France des navires d'un type mixte, pouvant être affectés à la fois au service des marchandises et des passagers ; ce sont des demi-paquebots dont la construction demande beaucoup plus de soins et qui par conséquent sont sensiblement plus coûteux. En tenant compte de ce fait, et en faisant encore d'autres corrections, la commission proposait le chiffre de 131 francs comme exprimant la différence moyenne entre le prix du tonneau de jauge en France et en Angleterre.

Si, au lieu de procéder par moyenne, on cherche à déterminer entre quelle limite peut varier l'écart entre les prix du tonneau de jauge en France et en Angleterre, en ne comparant que des objets comparables, et après avoir fait toutes les corrections on arrive à admettre les chiffres de 150 francs et de 200 francs

comme représentant l'écart minimum et l'écart maximum.

Comment expliquer un pareil écart ?

D'après la note générale présentée au nom des constructeurs de navires à la Commission extraparlamentaire, trois motifs principaux étaient invoqués :

1° La cherté des matières entrant dans la construction du navire ;

2° La faible productivité de la main-d'œuvre française ;

3° L'élévation des frais généraux résultant de l'insuffisance des commandes que reçoivent les chantiers.

Il est intéressant d'examiner successivement ces éléments du prix de revient, et de rechercher ce qu'il peut y avoir de vrai dans les réclamations des constructeurs.

LES ÉLÉMENTS DU PRIX DE REVIENT D'UN NAVIRE.

— 1° *Les matières.* — Les matières sont, disent les constructeurs, plus chères en France qu'en Angleterre, à cause des droits de douane. La répercussion de ces droits sur le prix de revient est facile à calculer, a-t-on dit. Considérons par exemple un navire déterminé. On prendra le poids de chacune des matières qui entre dans sa construction, et à chacun de ces poids, on appliquera les droits tels qu'ils résultent des tarifs. On fera la somme de tous les droits payés, il suffira de diviser cette somme par la jauge brute totale du navire, pour déterminer le montant des droits par tonneau. Il suffira de répéter

cette opération pour un grand nombre de navires de différents types, pour avoir la charge moyenne résultant de notre régime douanier sur le prix moyen du tonneau de jauge.

La Commission extraparlamentaire de 1904 a estimé qu'il n'était pas nécessaire de faire ce travail fort long. Elle a préféré s'en rapporter purement et simplement aux travaux de la commission qui avait préparé la loi du 30 janvier 1893. Elle a admis que les chiffres qu'elle avait établis pouvaient être encore admis tout au moins comme maxima. Depuis cette époque, les droits de douane n'avaient pas varié. Quant au poids des matières employées par tonneau de jauge, il était bien en voie de décroissance, mais « la différence n'était point telle depuis douze ans que les résultats du travail fait à cette époque en puissent être sensiblement modifiés ».

La commission de 1904 a donc purement et simplement repris les chiffres de 1892, et a proposé les chiffres de 38 et 40 francs, comme représentant à peu près la charge moyenne résultant de l'influence des droits de douane sur le prix des coques. Ce chiffre a été admis par les représentants des constructeurs qui ont prétendu en outre qu'il fallait ajouter aux prix anglais, non seulement les droits de douane, mais encore les frais du transport d'Angleterre en France. L'écart se trouverait porté à 60 francs par tonneau de jauge, très voisin de la prime nette à la construction, fixée par les lois de 1893 et de 1902.

La commission n'a pas accepté l'argumentation

des constructeurs; elle a estimé que les droits ne jouaient pas toujours à plein, et a proposé le chiffre de 40 francs par tonneau de jauge, comme exprimant la limite maxima de l'influence des droits de douane sur le prix des coques.

La méthode employée par la commission n'est pas exempte de critique. Pour mesurer l'incidence des droits de douanes sur le prix des coques de navire, il eut fallu faire de multiples distinctions. Il est des matières pour lesquelles le droit de douane pouvait jouer à plein, leur emploi avait parfaitement pour effet de majorer le prix du bateau d'une somme représentant exactement le prix du transport, et le montant des droits, mais pour la plupart des matières, le droit ne joue pas à plein, en particulier, en ce qui concerne les produits métallurgiques.

En tout cas, la répercussion des droits est extrêmement difficile à calculer, et le chiffre de 64 francs par tonneau de jauge est, dans une certaine mesure, arbitraire. En ce qui concerne la déduction à faire sur ces 64 francs, pour tenir compte de la mesure dans laquelle les droits ne jouent pas à plein, elle prête elle aussi à la critique. En supposant d'ailleurs que les chiffres adoptés par la commission représentaient à peu près l'état de choses existant en 1904, il faut convenir qu'à l'heure actuelle ils sont sensiblement trop élevés. La métallurgie française a fait des progrès considérables depuis quelques années. Le procédé Thomas a permis l'utilisation des minerais phosphatés de Meurthe-et-Moselle. Alors qu'en 1900,

nous importions 3.000.000 de tonnes de minerai pour une exportation de 2.000.000 de tonnes, qui représentent un déficit de 1.000.000 de tonnes, en 1913, nous avons exporté 9.745.000 tonnes, et importé 1.487.000 tonnes seulement ; la différence 8.300.000 tonnes représente un magnifique excédent d'exportation. Le droit de douane sur les produits métallurgiques entrant dans la construction des navires joue certainement dans une mesure sensiblement plus faible qu'en 1904 ; et l'écart moyen par tonneau de jauge entre les prix anglais et les prix français doit avoir sensiblement diminué à l'heure actuelle.

2° *La main-d'œuvre.* — Les représentants des constructeurs prétendent que l'ouvrier anglais serait supérieur à l'ouvrier français ; son travail serait plus productif bien qu'il reçoive un salaire nominal supérieur à celui de l'ouvrier français. « Les prix de main-d'œuvre rapportés au travail fait seraient moindres en Angleterre qu'en France. » Il y aurait là un élément de cherté de la construction. Il nous est difficile d'accepter une pareille affirmation.

Elle marque simplement la tendance des intéressés à faire flèche de tout bois pour arracher des primes au législateur.

3° *Les frais généraux.* — Les constructeurs anglais jouissent, à n'en pas douter, d'un avantage considérable sur leurs concurrents français. Leurs frais généraux sont relativement peu élevés. La

flotte anglaise est la première du monde ; son tonnage atteignait en 1913 près de vingt millions de tonnes, soit la moitié du tonnage mondial. En Angleterre, chaque année, les armateurs peuvent passer aux constructeurs un grand nombre de commandes ; les chantiers de constructions navales ont de cette façon une très grosse clientèle nationale, et sûre. Ils peuvent construire en séries. Il en résulte pour la construction anglaise un avantage sérieux. La construction d'un navire exige un travail d'études préalables très coûteux et très long. Le fait de pouvoir répartir ces frais énormes sur une série de bateaux, permet un abaissement du prix de revient qui peut se chiffrer par centaines de mille francs. C'est pourquoi les chantiers anglais possèdent une incontestable supériorité pour la construction des navires tramps. Le paquebot, lui, ne se prête pas à la construction en série ; il possède une individualité propre, il doit être affecté à un parcours déterminé, avoir une vitesse déterminée, transporter une catégorie de voyageurs bien déterminée. A l'heure actuelle, le paquebot est arrivé au dernier degré de la spécialisation. Ce sont les compagnies de navigation elles-mêmes qui inventent le type commercial ; elles en font établir les éléments par toute une série de techniciens : ingénieurs, dessinateurs, dont le travail coûte extrêmement cher. Ce n'est qu'au bout de trois ou quatre années, et après toute une série de rapports, que la commande peut être passée au constructeur. C'est de la plus ou moins

bonne adaptation du navire construit au genre de navigation qu'il doit accomplir, que dépend sa productivité au point de vue économique. Il n'est pas rare qu'une compagnie de navigation, après avoir utilisé un bâtiment six ou sept années, s'aperçoive qu'il est pour elle d'une exploitation ruineuse, et soit amenée à le vendre au poids comme vieux fer. Aussi, la supériorité de la construction anglaise est-elle moins marquée en ce qui concerne les paquebots.

Au contraire, en ce qui concerne la construction du navire tramps, l'Angleterre jouit d'avantages économiques sérieux. Le tramps n'a pas d'individualité, il est affecté au transport de n'importe quelle marchandise sur n'importe quel parcours, suivant les besoins économiques mondiaux ; c'est un navire du type rudimentaire employé exclusivement au transport des marchandises en vrac, il ne comporte pas les installations coûteuses du paquebot ; quelques types peu nombreux peuvent être répétés indéfiniment et répondre au besoin de l'armement.

Les chantiers anglais sont supérieurs dans la construction des tramps, et c'est la conséquence d'une multitude de circonstances économiques. Cela tient aussi à sa constitution. La flotte anglaise répond aux besoins très particuliers de l'Angleterre. Le grand produit d'exportation anglais est le charbon ; l'Angleterre n'est pas la plus grande productrice de charbons ; elle est, depuis quelques années, très sérieusement distancée par les États-Unis (production anglaise 1912 : 260.388.000 tonnes ; production amé-

ricaine 1912 : 480.000.000 de tonnes); mais ses mines sont très voisines des côtes ; le charbon exporté n'est pas grevé à son arrivée d'un long parcours par terre. Aussi, l'Angleterre a pu exporter en 1912 67.036.457 tonnes, sans compter le charbon de soute emporté par les navires relâcheurs. Or, le navire tramps convient tout particulièrement à ce genre d'exportation. c'est la raison principale pour laquelle la flotte anglaise est presque exclusivement composée de ce genre de navire, à l'inverse des flottes françaises et allemandes. Les chantiers anglais peuvent donc travailler en série, et répéter un grand nombre de fois un même type de navires. Ils peuvent même construire à l'avance avec la certitude de vendre dans des conditions avantageuses, soit à la marine nationale, soit à des compagnies étrangères.

Mais ce n'est pas seulement la possibilité de répartir les frais d'études sur toute une série de navires, qui constitue le principal avantage dont jouissent les chantiers anglais.

La construction d'un navire est une opération extrêmement complexe, et qui nécessite l'intervention successive de séries d'équipes de spécialistes appartenant à des corps de métiers différents : les ingénieurs puis les chaudronniers qui établissent l'armature intérieure en cuivre de la coque ; viennent ensuite les tôliers, les machinistes, etc... Une fois que les tôliers ont établi la coque, leur rôle est terminé, il faut les licencier ou les employer à la construction d'un autre navire. Avec la construction en série, les construc-

teurs peuvent disposer le travail de leurs équipes de façon que tout le personnel soit utilisé au maximum.

Toutes ces conditions favorables à la construction anglaise peuvent se résumer dans un seul chiffre : en 1912, les constructions navales sorties des chantiers anglais ont atteint rien que pour le commerce un million 930.250 tonneaux représentant le tonnage global de notre flotte de commerce.

Alors que le tonnage global de la marine anglaise atteint 20.000.000 de tonneaux, nous ne possédons que 2.500.000 tonneaux, et là-dessus, le tonnage des navires liniers représente un million 500.000 tonneaux, les voiliers 500.000 tonneaux. Le reste se compose de navires divers tels que allèges de mer, remorqueurs, etc... L'impossibilité de construire en série résulte chez nous à la fois de l'importance relativement faible de notre marine, et de sa composition même. Aussi nos chantiers ne sont-ils pas spécialisés comme en Angleterre, et construisent indifféremment pour la marine de guerre ou la marine de commerce.

Il faut ajouter que nos compagnies de navigation ont parfois commis la grave erreur de vouloir annexer à leur industrie, des chantiers de construction. Elles sont arrivées à construire dans des conditions peu avantageuses et, il leur a fallu bon gré malgré, traiter avec les sociétés de constructions existantes.

§ 2. — FRAIS ÉLEVÉS D'EXPLOITATION
QUI GRÈVENT LES COMPAGNIES FRANÇAISES

Parmi les causes susceptibles d'accroître les frais d'exploitation de nos compagnies de navigation, il en est d'origines multiples. Il faut considérer, en premier lieu, la situation économique de la France en tant qu'elle se répercute sur la nature des entrées et des sorties. Nous manquons de fret lourd. L'Angleterre exportait en 1912 67.036.457 tonnes de houille. Les gisements sont à proximité de la mer, sa houille n'est pas grevée à l'arrivée dans les ports étrangers des frais de transport par terre considérables. En même temps, son industrie métallurgique est extrêmement développée, et manque de minerai depuis un certain nombre d'années. L'Angleterre importe annuellement près de 7.000.000 de tonnes de minerai, particulièrement en provenance de l'Espagne. Elle importe aussi de grandes quantités de produits alimentaires. De cet ensemble de circonstances économiques, il est résulté pour la marine anglaise des conditions très favorables. La marine anglaise est sûre d'avoir à la sortie un fret lourd extrêmement abondant. La marine allemande n'est pas aussi favorisée, cependant, elle aussi, ne manque pas de fret lourd : sels potassiques, sucres autrichiens, transitant par la voie de l'Elbe. La marine française est loin de jouir d'une situation aussi favorable. La France manque, en effet, d'un fret de sortie lourd. Elle manque de charbon, elle n'exporte pas comme

la Russie de formidables quantités de produits alimentaires. Par contre, depuis quelques années, nos exportations de minerai de fer sont sensiblement en progrès. En 1912, l'excédant des exportations sur les importations de minerai, atteignaient 8.300.000 tonnes. Il y a là un élément de fret, fort intéressant pour le port du Havre, surtout, si, comme tout porte à le faire espérer, notre production continue à s'accroître.

En tout cas, jusqu'à présent, la pénurie de fret lourd a pesé lourdement sur notre marine de commerce. Les nécessités de l'arrimage exigent un fond de chargement lourd. Les armateurs qui ne peuvent se procurer ce fond de chargement, sont obligés de le remplacer par un lest de cailloux. Trop souvent, nos navires sortent avec un chargement fort loin d'être complet. Nos armateurs se trouvent un peu dans la même situation qu'un industriel travaillant à demi-temps. Il en résulte un rendement médiocre du navire, et la nécessité de demander pour les marchandises embarquées des prix de fret très élevés.

Une autre cause de gêne pour nos armateurs, c'est l'éparpillement de ce fret. Nos ports sont disséminés le long d'une étendue considérable de côte ; chacun de ces ports, recevant une certaine quantité de tonnage, est obligé de faire supporter à ce tonnage des frais élevés puisqu'il faut faire face à des charges fort lourdes, eu égard à l'importance du trafic, et ces frais portent tout particulièrement sur les bâtiments français qui ont ces ports comme ports d'attache.

Ces deux causes : pénurie de fret lourd, éparpillement du fret, nous ont mis dans un état d'infériorité très accentué vis-à-vis de nos concurrents anglais ou allemands, état d'autant plus grave, qu'à elle deux réunies, elles ont entraîné une conséquence tout à fait fâcheuse : à raison de sa nature même, le fret léger que nos armateurs pourraient charger leur échappe. Des cargos partis des ports d'Angleterre, soit de Brême et de Hambourg avec un fond de chargement lourd pour lequel ils ont déjà touché un prix rémunérateur, peuvent enlever ce fret à des prix très bas. Une fois que l'armateur se trouve avoir fait un certain bénéfice, pour les marchandises qu'il vient de charger, il sera pour lui avantageux d'embarquer à n'importe quel prix le fret qu'il rencontrera en cours de route. Ce calcul que font les armateurs anglais ou allemands, au départ, ils peuvent le faire au retour. Une fois qu'ils ont touché un prix qui leur garantit un bénéfice pour la totalité de leur parcours aller et retour, ils peuvent charger au retour à des prix extrêmement bas. Voilà pourquoi les compagnies de navigation étrangères peuvent si facilement concurrencer nos armateurs pour le transport de nos produits.

Une autre cause d'infériorité de notre armement résulte de la cherté du prix d'achat des navires. Lorsqu'un armateur achète son navire en France, il le paie très cher. Un cargo-boat de 5.000 tonneaux de jauge brute totale coûterait en France 1 million 800.000 francs, acheté aux constructeurs français ;

acheté en Angleterre le même cargo reviendrait à 1.200.000 francs. Cette différence de 600.000 francs est une charge très lourde pour celui qui exploite un pareil navire. Le prix du fret se trouvera grevé de toute la charge correspondant à ce supplément de capital. Si l'on admet qu'un cargo puisse rester en service pendant vingt ans, la charge de ce supplément à 5 o/o sera de 600.000 francs. Ce n'est pas tout, les frais d'assurance correspondants à ce supplément de 600.000 francs, à 3,50 o/o pendant vingt ans représentent une charge totale de 420.000 fr. Les transports effectués par ce navire se trouvent grevés d'une surcharge de 1.200.000 francs.

Il est certain qu'un pareil écart est excessif, d'autant plus qu'il s'agit dans l'espèce d'un cargo, type de vapeur tout à fait économique.

M. Estier estime que ces écarts entre les prix anglais et les prix français peuvent varier de 20 o/o au minimum à 80 o/o et plus au maximum.

Nous avons déjà étudié les causes principales de cet écart; il faut convenir que la plupart d'entre-elles sont indépendantes de l'action des directeurs des chantiers.

CHAPITRE V

Charges administratives spéciales. — Lois sociales et inscription maritime

Il faut entendre par charges administratives spé-

ciales, les charges résultant des lois, décrets et règlements et imposant aux armateurs français des obligations auxquelles ne seraient pas soumis leurs concurrents étrangers. On en distingue généralement deux catégories. Les charges de personnel et les charges de matériel.

§ 1. — CHARGES DE PERSONNEL

Elles résultent principalement du régime de l'inscription maritime et de la loi du 17 avril 1907 réglementant le travail à bord des navires de commerce.

Le régime de l'inscription maritime remonte à Colbert. A l'heure actuelle il trouve sa base dans les lois du 24 décembre 1896 et du 28 janvier 1898. Dans le but d'utiliser les hommes du littoral en vue du recrutement des équipages de la marine militaire, on a été amené à recenser les marins de la marine marchande français ou naturalisés pour les astreindre à des obligations militaires lourdes. En compensation des charges qu'on leur avait ainsi imposées, la loi a accordé aux marins, inscrits maritimes, différents avantages, en général aux frais des armateurs.

C'est d'abord l'obligation imposée aux armateurs dont les navires battent pavillon français de composer leur équipage d'une certaine façon. Le capitaine, les officiers, et les trois quarts de l'équipage doivent être français et inscrits maritimes (sauf exception pour les navires ayant leur port d'attache dans les colonies ; loi du 19 avril 1906, art. 12). Les armateurs

non seulement ne sont pas libres de composer leurs équipages comme ils l'entendent, mais il ne peuvent pas non plus réduire les équipages au-dessous d'un minimum légal. Si l'on s'en rapporte aux affirmations des compagnies de navigation, la loi du 17 avril 1907 leur aurait imposé une augmentation de personnel qui atteint en moyenne 10 3/0 pour la même activité d'armement. En évaluant à 50 millions l'ensemble des salaires payés annuellement aux marins du commerce, la surcharge résultant de cette simple obligation se monterait à 5 millions.

La loi de 1907 détermine aussi le total des heures de service des officiers et de l'équipage, elle accorde une rétribution supplémentaire pour toute heure excédant le service normal, elle applique en principe le repos hebdomadaire, impose à l'armateur l'obligation de donner à ses marins une nourriture équivalente à celle des marins de la flotte, et notamment de leur distribuer du vin. Cette dernière disposition serait, paraît-il, très coûteuse, non seulement en elle-même, mais parce qu'elle entraîne une diminution de la capacité utilisable du navire, le vin nécessitant pour son logement pas mal d'espace.

D'autres dispositions légales reportent sur l'armateur les charges d'assurances sociales. L'article 262 du Code de commerce s'exprime ainsi :

Le matelot est payé de ses loyers, traité et pansé aux frais du navire, s'il tombe malade pendant le voyage, où s'il est blessé au service du navire. Si le

matelot a dû être laissé à terre, il est rapatrié aux dépens du navire.

Les loyers du matelot laissé à terre lui sont payés jusqu'à ce qu'il ait contracté un engagement, ou qu'il ait été rapatrié. S'il a été rapatrié avant son rétablissement, il est payé de ses loyers jusqu'à ce qu'il soit rétabli. Toutefois la période durant laquelle les loyers du matelot lui seront alloués ne pourra dépasser, en aucun cas, quatre mois à dater du jour où il a été laissé à terre.

La charge résultant de l'article 262 du Code de commerce est très lourde. Les frais de rapatriement sont élevés. Les compagnies estiment à un tiers la proportion des marins qui annuellement sont victimes d'accidents ou de maladies et par conséquent touchent des salaires sans fournir de travail.

L'article 262 fait donc peser en totalité sur l'armement la charge des incapacités temporaires de travail. Les risques d'incapacité permanente résultant soit d'accidents ou maladies, soit de la vieillesse sont assurés grâce à deux caisses :

1^o La Caisse des invalides de la marine. Cette caisse créée par Colbert et réorganisée par la loi du 14 juillet 1908 assure des pensions à tous les inscrits de cinquante ans ainsi qu'à leurs veuves et orphelins. Elle est alimentée par des retenues sur les salaires des marins, par des subventions de l'État et en outre, depuis 1908 par une cotisation des armateurs qui se monte à 3 o/o du montant des salaires versés par eux soit à leurs équipages, soit aux agents du service

général qu'ils emploient à bord. En admettant que l'ensemble de ces salaires se monte annuellement à 50.000.000, il y aurait de ce chef une surcharge annuelle de 1.500.000 de francs, imposée à l'armement.

2° La Caisse nationale de prévoyance entre marins français, créée par la loi du 21 avril 1898 et annexée à la précédente, est destinée à assurer des pensions aux marins en cas d'accident ou de maladie. Les ressources de cette caisse proviennent principalement des cotisations des participants et des contributions des armateurs ; les unes et les autres sont établies sur la base des salaires portés au rôle de l'équipage. Les premières sont fixées par la loi du 29 décembre 1905 à un maximum de 1 0/0 pour les officiers, et de 0,75 0/0 pour les gens de l'équipage, les secondes au taux de 3,50 0/0. L'augmentation de la charge résultant de la loi de 1905 se monterait à 1.075.000 francs.

Il serait intéressant de pouvoir chiffrer d'une façon un peu précise toutes ces charges. Malheureusement ce cacul serait très difficile, certaines d'entre elles résistant à l'évaluation. Ce qui est certain c'est qu'elles sont lourdes. Mais cette constatation est peu intéressante en elle-même. Dans tous les pays maritimes le personnel naviguant bénéficie d'une protection analogue. Toute la question est de savoir si les charges de personnel qui pèsent sur l'armement sont plus lourdes en France que dans les autres pays. La question, pour être résolue nécessiterait de longues études de législation comparée. Bornons-nous à constater

que jusqu'à présent les armateurs se sont bornés à affirmer sans rien démontrer.

D'autre part, un seul fait suffirait à permettre le doute. Toute cette législation a été critiquée non seulement par l'armement, mais encore par les inscrits. Ces derniers la trouvent désavantageuse et moins favorable que la législation générale du travail, les ouvriers de l'industrie ne supportant pas les mêmes charges militaires que les inscrits maritimes. Or, personne n'a encore prouvé sérieusement que les lois sociales aient mis la France en état d'infériorité industrielle en face de concurrents souvent plus avancés dans la voie des réformes sociales.

Il n'empêche que le régime de l'inscription maritime, en tant qu'il limite la liberté de l'armateur dans la composition des équipages, est une source de réelle infériorité de notre marine. C'est ce que nous serons à même de constater à propos des conséquences entraînées par les grèves d'inscrits de Marseille.

§ 2. — CHARGES ADMINISTRATIVES DE MATÉRIEL

Les armateurs, depuis 1906, peuvent acheter leurs navires aussi bien à l'étranger qu'en France ; ils ne peuvent cependant les faire réparer où bon leur semble. Un bâtiment français ne peut, sous peine de perdre sa nationalité faire exécuter ailleurs que dans les chantiers français les réparations excédant 15 fr. par tonneau de jauge, sauf en cas d'impossibilité absolue et constatée (loi du 27 vendémiaire, an II, art. 8 modifié par la loi du 7 avril 1902, art. 15). Or,

les chantiers étrangers réparent à bien meilleur marché que les chantiers français, et avec une rapidité beaucoup plus grande, ce qui réduit au minimum l'immobilisation si coûteuse du navire.

De plus, écrit M. Baudin (rapport 1905 Ch. ann., p. 702) : « il est de règle à la Direction générale des douanes que les objets destinés à l'armement des navires français doivent être tirés de l'intérieur, ou s'ils proviennent de l'entrepôt, ou immédiatement de l'étranger, être soumis préalablement aux droits de douane. Par suite, l'armateur français ne peut employer que, soit des objets de provenance étrangère grevés des droits de douane, soit des objets d'origine française dont le prix est nécessairement supérieur à celui du produit similaire étranger de toute l'incidence du droit correspondant dans la mesure où ce droit peut jouer. La dépense annuelle dont se trouve ainsi grevée l'exploitation d'un navire de 2.000 tonneaux de jauge brute s'élève à 1.800 francs environ.

§ 3. — CHARGES ADMINISTRATIVES RÉSULTANT D'UN CHANGEMENT DANS LES MÉTHODES DE JAUGEAGE

La jauge du navire calculée d'après les méthodes imposées par les règlements sert de base à la perception de divers droits soit en France, soit à l'étranger. Le décret du 22 juin 1904, en modifiant les règles de jaugeage des navires, a eu pour effet de majorer à 13 o/o dans son ensemble (d'après l'Administration des douanes), le tonnage net de la flotte commerciale française. Les droits de navigation, les taxes de pilo-

tage et de péage se trouveraient augmentés automatiquement de ce chef, de 13 o/o. Comme les bâtiments français acquittent annuellement dans les ports français 10.000.000 de droits de navigation, de pilotage et de péage, et 5.000.000 de ces mêmes droits dans les ports étrangers, l'ensemble des dépenses supplémentaires résultant du décret du 22 juin 1904 s'élèverait à 1.950.000 francs.

CHAPITRE VI

Charges imposées aux armateurs par les grèves d'inscrits maritimes

Les charges résultant pour notre armement du régime de l'inscription maritime se sont aggravées dans ces dernières années. Ceci fut la conséquence d'une évolution profonde de l'état d'esprit de nos marins, qui se sont incorporés dans la grande masse du prolétariat, et ont employé dans leur lutte contre le patronat les procédés en honneur parmi les ouvriers de l'industrie. Ils n'ont pas hésité à avoir recours à la grève pour appuyer leurs prétentions, et ils ont été d'autant plus incités à le faire que les règles de l'inscription maritime imposent aux armateurs l'obligation de composer les équipages de leurs navires, de marins inscrits dans la proportion des trois quarts.

Cette disposition aboutit en quelque sorte à interdire l'emploi de la main-d'œuvre étrangère en cas de

grève. Les inscrits comptaient impressionner l'opinion publique et les pouvoirs publics devant les effets produits par une désorganisation des transports par mer, et notamment devant les pertes qui en résulteraient pour le pays. Les marchandises devaient s'entasser sur les quais sans trouver de transporteurs, l'alimentation du pays devait être compromise ; les industriels, les commerçants, en même temps que les compagnies de navigation devaient perdre des sommes énormes.

Le centre de l'agitation pour les grèves d'inscrits fut toujours Marseille. Cela tient à ce que c'était à Marseille que l'argument de la grève devait avoir toute sa force de persuasion à l'égard des pouvoirs publics. Tous les autres ports métropolitains entretiennent des relations surtout actives avec l'étranger ; les armateurs français ne pouvant pas composer leurs équipages de marins étrangers, perdaient des sommes énormes, mais nos relations maritimes pouvaient toujours être entretenues grâce aux flottes de commerce étrangères ; les Anglais, avec leur flotte de tramps toujours prêts à se porter là où se trouve le fret s'en seraient chargés. Le port de Marseille, lui, est le point de convergence de toutes les marchandises à destination de l'Algérie ; il reçoit aussi toutes les marchandises algériennes à destination de la Métropole, et tire de l'union douanière la majeure partie de son importance. La liaison d'intérêts économiques entre la France et l'Algérie, résultant de l'union douanière a pour effet de rendre incalculables les

pertes résultant pour chacun des deux pays d'une interruption de leurs relations maritimes. Or, le privilège du pavillon combiné avec la loi de vendémiaire an II, qui exige dans la composition des équipages une proportion d'inscrits des trois quart au moins, a pour effet de suspendre en cas de grève toute communication par mer entre la France et l'Algérie.

C'est pour ces diverses raisons que les grèves d'inscrits, facilement éteintes dans les autres ports métropolitains atteignaient leur maximum d'intensité à Marseille.

Les inscrits maritimes se mirent en grève en 1904 par deux fois dans la même année, une première fois de fin avril à fin mai ; une deuxième fois de fin août à octobre ; ils recommencèrent en juin 1907, en mai 1909 et au printemps de 1910. Toutes les fois ils choisirent pour se mettre en grève le moment de l'année où nos colons algériens avaient un besoin intense de moyens de transports ; en 1904, ils interrompirent leur travail au début de la campagne des céréales pour recommencer au début de celle des vins ; en 1909 elle eut lieu pendant la campagne des primeurs. Les pertes engendrées pour le pays par là faute des inscrits furent immenses. Lorsque dans un établissement particulier, dans l'industrie, par exemple, un conflit éclate entre patrons et ouvriers, la perte sociale qui résulte de la suspension du travail reste pour la majeure partie au compte des patrons et des ouvriers. Les grèves d'inscrits de Marseille entraînèrent des pertes immenses pour les

colons algériens et pour le consommateur métropolitain. Ce fut sur leur dos que se régla le conflit. D'une part, en effet, les colons algériens durent se débarrasser à bas prix de leurs produits sur un marché engorgé, d'autre part, les consommateurs français durent acheter à la place de produits algériens, des produits étrangers dont les prix étaient élevés parce que grevés d'un droit de douane.

Le véritable remède à tous ces maux aurait été la suppression de l'inscription maritime. Ce régime qui avait autrefois sa raison d'être est devenu suranné. Un marin du commerce à l'heure actuelle est obligé de refaire son instruction en embarquant sur un navire de guerre. La suppression de l'inscription maritime aurait peut-être l'effet préventif d'empêcher les grèves ; les marins français sentant qu'on pourrait à la rigueur se passer de leurs services se montreraient dans l'avenir sensiblement plus calmes.

A la faveur de toute cette agitation il semble bien qu'un certain esprit d'insubordination se soit développé dans la population maritime.

Aussi bien l'attitude des gouvernements lors des premières grèves n'a pas toujours été assez énergique, les faits qui leur avaient donné naissance étant des faits délictuels, il eut fallu châtier immédiatement les coupables. L'industrie des transports maritimes est une industrie vitale pour un pays. Les inscrits ne doivent pas avoir le droit de se mettre en grève. Leur reconnaître ce droit tout en maintenant

l'inscription maritime, c'est mettre les armateurs à la merci des matelots en rendant ces derniers maîtres des salaires.

Il semble cependant que le renouvellement fréquent de pareils événements ait fini par lasser la patience des gouvernements. La grève de 1906 a abouti au vote de la loi du 22 juin 1909 permettant au gouvernement de suspendre le privilège du pavillon en cas d'interruption des relations maritimes entre la France et l'Algérie. Peu après le vote de la loi, le ministre de la Marine réussit à faire accepter de la part des deux parties un compromis soumettant à un arbitrage la solution du conflit. Une sentence favorable aux inscrits fut rendue par M. Ditte le 3 juillet 1909.

Dès 1910 une autre grève éclatait provoquée par l'incident des chauffeurs du Moulouya, mais elle ne s'étendit pas grâce à l'attitude d'un gouvernement qui ne se laissa pas impressionner par les menaces de meneurs de syndicat, et naturellement tout rentra facilement dans le calme.

Toutes ces grèves ont souvent permis aux armateurs étrangers de se faire une clientèle au détriment des compagnies françaises, mais surtout elles ont engendré chez les inscrits l'indiscipline, chose grave si l'on considère que le marin du commerce doit être assimilé au matelot de la flotte de guerre. Une fois en mer il doit à ses chefs l'obéissance passive. Si l'on n'avait frappé les coupables de l'incident de 1910, refusant leurs services au moment où le navire

allait quitter le quai, les inscrits auraient fini par se reconnaître le droit de faire grève en pleine mer et de se livrer aux pires excès, convaincus qu'une menace de grève générale lancée par leur syndicat suffisait à leur assurer l'impunité. A l'heure actuelle les armateurs se plaignent de ne plus avoir la maîtrise de leur personnel, ce qui entraînerait comme conséquence une surélévation de leurs charges.

CHAPITRE VII

Conclusions sur les charges spéciales qui grèvent notre marine marchande

Nous avons constaté dans un chapitre précédent la décadence de notre marine. Nous avons ensuite longuement recherché les causes du mal. Ce sont maintenant les effets de toutes ces causes réunies que nous allons essayer de peser à l'aide des données de la statistique.

Au point de vue de l'effectif, notre marine à vapeur qui occupait en 1876, le troisième rang, avec 364.000 tonneaux, venant immédiatement après la marine anglaise (3.362.000 tonneaux) et la marine américaine (590.000 tonneaux) était tombée en 1906 au quatrième rang, devancée par la marine allemande et en 1913 au cinquième rang, précédée par les

flottes allemande et norvégienne et serrée de près par celle du Japon.

Si l'on rapporte l'accroissement du tonnage à vapeur (tonnage brut des navires de plus de 100 tonneaux nets) dans la période 1876-1906 au tonnage de 1876, on constate que de toutes les flottes du monde entier (la marine américaine mise à part) c'est la flotte à vapeur française dont l'accroissement relatif a été le plus faible. La marine française ne s'est accrue que de 270 0/0 contre un accroissement de 1948 0/0 pour la marine norvégienne, de 1403 0/0 pour la marine allemande, de 649 0/0 pour la marine italienne, de 368 0/0 pour la marine anglaise.

De 1906 à 1913 la situation s'est un peu améliorée et dans cet intervalle notre marine s'est accrue de 505.000 tonneaux bruts de navires à vapeur jaugeant plus de 100 tonneaux nets. Les marines de commerce de l'Angleterre et de l'Allemagne se sont accrues d'un tonnage beaucoup plus élevé que la nôtre (Angleterre 3.116.000 tonneaux, Allemagne 1.050.000 tonneaux). Mais nos 505.000 tonneaux représentent un accroissement en valeur absolue par rapport aux chiffres de 1906, de 40 0/0, alors que les flottes anglaise et allemande n'ont progressé respectivement que de 19 0/0 et de 30 0/0. Quoique aucun de nos grands ports ne se soit développé dans les mêmes proportions que les ports anglais ou allemands, il n'en est pas de même de l'ensemble de nos ports.

Le trafic de l'ensemble des ports maritimes français est passé successivement aux chiffres suivants :

Trafic maritime de la France. — Tonnage à l'entrée des ports français. — Navires chargés et sur lest (millions de tonneaux de jauge nette).

1865	5.223	Accroissement :	1865-1875	3.042	58	0/0
1875	8.270	—	1875-1885	4.521	54	0/0
1885	12.791	—	1885-1895	988	7,7	0/0
1895	13.779	—	1895-1905	8.108	59	0/0
1905	21.887	—	1905-1911	8.598	39	0/0
1911	30.484					
1912	31.302					

Si l'on compare ces chiffres aux mêmes chiffres pour l'Angleterre et l'Allemagne, on est obligé de constater que sauf pendant la période 1885-1895 caractérisée par une grande dépression dans les chiffres, le trafic de l'ensemble de nos ports s'est développé plus vite que celui des ports allemands. De 1905 à 1911 nous avons gagné 8.597.000 tonneaux, alors que le trafic des ports allemands est passé de 19.113.000 tonneaux à 24.711.000 tonneaux, soit un accroissement de 5.598.000 tonneaux seulement.

Malheureusement ce développement du mouvement maritime provient surtout du fait des marines étrangères. La part du pavillon national dans le mouvement maritime de nos ports a été sans cesse en diminuant. La part du pavillon français dans le mouvement total des navires, qui était de 45 0/0 en 1865 a subi une chute très rapide après la mise en application de la loi du 19 mai 1866 ; en 1875, elle

n'était plus que de 37,5 o/o, depuis elle n'a cessé de décroître, mais plus lentement jusqu'en 1907 où elle est tombée à 25 o/o. Depuis il semble qu'elle ait une tendance à se relever sensiblement. Les chiffres pour les dernières années sont les suivants :

Part du pavillon français dans l'ensemble de la navigation (Navigation de concurrence et navigation réservée).

1907.....	25 o/o
1908.....	28,8 o/o
1909.....	25,9 o/o
1910.....	25,7 o/o
1911.....	26,2 o/o
1912.....	26,4 o/o
1913.....	26,1 o/o

Des renseignements très intéressants sur l'état du développement maritime de notre pays résultent de la comparaison entre les chiffres du commerce de mer et ceux relatifs à l'effectif de notre marine. L'ensemble du trafic par mer de la France a porté pendant l'année 1912 sur un poids total de 35.188.000 tonnes et une valeur de 12.314.000 000 francs contre 67.069.000 tonnes et 19.117.000.000 francs pour le commerce général. La part du pavillon français dans le commerce de mer a été en 1912 de 32 o/o du poids total des marchandises et de 48 o/o de leurs valeur totale. Cet écart considérable entre ces deux chiffres résulte de la constitution économique de la France. La France exporte principalement des marchandises de grande valeur sous un petit volume. Or, à l'exportation, la marchandise et surtout la marchandise chère préfère le pavillon national même si elle doit payer un fret relativement élevé.

Au contraire, à l'importation, nous recevons des marchandises pauvres, transportées surtout par pavillon du pays de production. C'est ce qui explique que, malgré la décadence de notre marine, notre pavillon a toujours pris une forte part dans la valeur des marchandises transportées, alors que cette part a été en décroissant par rapport au poids total de ces marchandises. C'est d'ailleurs par le chiffre représentatif de ce poids seulement que l'on peut juger de l'état de développement de notre flotte marchande. La décroissance de la part de notre pavillon dans le poids total des marchandises importées et exportées est résultée de ce fait que l'effectif de notre marine marchande, pendant longtemps, n'a pas suivi le développement du commerce de mer. Cela tient aussi à ce que le commerce de mer s'est développé surtout en ce qui concerne les importations.

Alors que de 1865 à 1895 notre commerce de mer était passé de 7.399000 tonnes à 19.067.000 tonnes, notre marine marchande avait progressé de 566.000 tonneaux à 752.000 tonneaux ; pour un commerce de mer presque triple, le tonnage mis à la disposition de ce commerce s'était accru seulement de 50 0/0. Depuis 1895 l'amélioration est sensible. En 1912 l'ensemble de notre commerce de mer portait sur 35.188.000 tonnes, l'effectif de notre marine marchande se montait à 1.246.000 tonneaux. De 1995 à 1912 l'effectif de notre marine s'est accru à peu près dans les mêmes proportions que notre commerce de mer.

TITRE III

LE LÉGISLATEUR DOIT-IL INTERVENIR EN FAVEUR DE LA MARINE MARCHANDE ET COMMENT DOIT-IL INTERVENIR

CHAPITRE PREMIER

Doit-on intervenir en faveur de la marine marchande

Devant l'état de décadence de notre marine marchande, une question se pose : le législateur doit-il intervenir ? La marine marchande doit-elle être protégée ? Si oui, quel doit-être le mode de protection.

On invoque d'abord en faveur de l'intervention ? les classiques arguments protectionnistes. Nous citons les passages suivant extraits du rapport de M. Baudin.

« Au point de vue purement industriel, nos chantiers de construction navale sont un élément important d'activité pour la métallurgie française ; leur disparition porterait un coup funeste aux fonderies, aux aciéries, aux lamineries, aux forges, aux ateliers de constructions mécaniques dont ils emploient les produits en grandes quantités.

« La marine marchande française rend d'autres

services au commerce que celui d'assurer à bon marché les transports maritimes. Elle est elle-même un élément important de commerce. C'est une puissante consommatrice et aussi une source de richesse notable.

« On a estimé à 15 francs par tonneau de jauge brut la dépense d'entretien en France d'un vapeur du type commercial. En prenant pour base cette évaluation, notre flotte de vapeur donnerait lieu de ce seul fait à un mouvement annuel d'environ 15 millions de francs. Mais les provisions de bord embarquées sur nos navires français, tant vapeurs que voiliers, représentent une somme plus considérable encore. D'après les statistiques de la douane, leur valeur a été de 38.400.000 francs en 1902, pour un poids de plus de 1 million de tonnes », et M. Baudin continue sur le même ton supputant les sommes que peuvent toucher les armateurs pour leur transport, et le profit que peuvent en tirer les différents intéressés.

Ainsi donc, la marine marchande doit être protégée parce qu'elle fait marcher le commerce et l'industrie. Voilà bien un argument sans valeur. À ce compte-là, toutes les industries devraient être protégées pour les mêmes raisons, et le protectionnisme serait la condition sans laquelle la richesse d'un pays ne pourrait se développer. Nous ne reprendrons pas la classique et vieille discussion du protectionnisme et du libre-échange, nous tenons cependant à constater qu'elle est toujours d'actualité, et qu'en matière

douanière les orateurs sont obligés de prendre parti sur la question de la politique douanière. On retrouve dans le rapport de M. Baudin un vieil argument : la nécessité de conserver leur gagne-pain aux ouvriers qui vivent de la marine marchande.

S'il était démontré qu'il est désavantageux pour un pays de soutenir par des moyens artificiels une industrie impuissante à soutenir la concurrence, on ne voit pas pourquoi le fait que quelques individus devraient être non pas « privés de leur gagne pain », mais obligés de changer de métier, obligerait le législateur à intervenir.

Un autre argument est aussi constamment invoqué : la marine marchande française est assujettie, du fait des règlements administratifs et de la législation, à des charges qui n'existent pas chez nos concurrents. Nous ne nierons pas que la législation n'impose parfois à notre marine des charges assez lourdes, mais, il en est de même en Angleterre et en Allemagne ; personne n'a entrepris la tâche très difficile d'évaluer ces charges dans les principaux pays maritimes pour les comparer entre elles ; en tout cas, il ne nous paraît pas scientifique d'admettre *à priori* que notre marine se trouve de ce chef handicapée.

Les protectionnistes vont encore plus loin. Ils prennent en considération tous les facteurs d'infériorité de notre marine, et du simple fait qu'ils existent, ils concluent qu'il faut les compenser ; d'où la nécessité des primes à la construction et à

l'armement ; ils s'inquiètent de ce que les compagnies étrangères transportent nos marchandises, ils considèrent qu'il serait avantageux de retenir les sommes qui leur sont payées pour ces transports, entre les mains de nos nationaux.

« Le commerce français, dit M. Millerand, verse à des armateurs étrangers un fret annuel qui atteint près de 190.000.000 par an, soit un tribut journalier de 518.000 francs par jour. Le transport par mer des marchandises à destination ou en provenance de la France coûte 285.000.000 par an. N'est-il pas avantageux de retenir la plus large partie de cette somme entre les mains de nos nationaux ? »

Ces arguments sont imprégnés de l'esprit protectionniste le plus pur ; ils ont d'ailleurs une portée générale et peuvent justifier l'intervention législative en faveur de n'importe quelle branche d'industrie. N'est-il pas fâcheux, en effet, de voir chaque année entrer en France quantités d'objets fabriqués, à l'étranger, qui viennent concurrencer nos industries nationales ? Ne vaudrait-il pas mieux que les sommes payées de cette façon à l'étranger, soient payées à nos nationaux pour la fabrication d'objets similaires ? Nous n'insisterons pas sur l'absence de bien-fondé d'un pareil argument ; il est extrêmement ancien, et sa réfutation a été faite magistralement par Smith. Il est curieux cependant de constater que depuis plus d'un siècle et demi, la controverse entre le protectionnisme et le libre-échange ne soit pas éteinte, et que ceux-là mêmes qui feignent de

ne s'appuyer sur aucune théorie, invoquent malgré eux et instinctivement les vieux arguments.

A notre avis, le libre-échange seul s'appuie sur des données vraiment scientifiques. A l'heure actuelle, il peut être fondé sur une théorie de la valeur qui a reçu l'adhésion de presque tous les économistes, et si la controverse subsiste toujours, c'est peut-être qu'on n'a pas toujours eu assez en vue la classique distinction entre la science et l'art. L'art n'est que l'application de certains principes, envisagés dans « l'ensemble des circonstances qui mettent en jeu toutes espèces de causes non proprement économiques (1) » et certains systèmes protectionnistes s'appuient presque uniquement sur des considérations d'ordre politique. Le système de List s'appuyait sur la dangereuse conception de la nation normale, conception surtout politique. C'était un système d'art.

D'une manière générale, l'on peut considérer que certaines mesures de protection peuvent se justifier dans certains cas, sinon du point de vue scientifique, du moins, du point de vue pratique, lorsque l'on fait intervenir dans la solution, une question particulière, des considérations de toutes natures, surtout des considérations politiques.

C'est, selon nous, le cas du « problème de la marine marchande » ; Smith lui-même l'avait jugé ainsi, lorsque, critiquant du point de vue des prin-

1. Leroy-Beaulieu, *Traité d'Économie politique*, t. I.

Feuilhade de Chauvin

cipes, le vieil acte de navigation de Cromwell, il constatait qu'il avait été un des facteurs principaux de la prospérité de son pays, et louait de cette façon la sagesse de ses auteurs.

La marine marchande a-t-on dit aussi « est sœur de la marine militaire (1). Tout d'abord, certains navires marchands pourront en cas de guerre être armés en croiseurs auxiliaires. Malheureusement, la conception du croiseur auxiliaire tend à être de plus en plus abandonnée. Elle le sera d'autant plus, qu'une des qualités essentielles d'un navire de guerre réside dans son pouvoir de vitesse. Or, il semble bien que la conception du paquebot ultra-rapide tende à être mise de côté. Les compagnies de navigation, après avoir lutté entre elles pour la vitesse de leurs paquebots, ont fini par s'apercevoir que cette lutte leur coûtait très cher. Le prix d'un navire augmente beaucoup plus vite que proportionnellement à la vitesse ; les frais généraux augmentent à peu près comme le cube de l'accroissement de vitesse, en même temps que le gain en temps procuré aux passagers par cet accroissement diminue pour un même trajet, et pour une même augmentation de vitesse. Les passagers préfèrent aller un peu moins vite, plutôt que de payer très cher les quelques heures qu'ils gagneraient en prenant les paquebots les plus rapides.

Mais la flotte marchande peut être appelée à

1. Louis Fraissinega, *le Problème de la marine marchande*, 1912, p. 7.

rendre d'autres services à la marine militaire ; elle peut jouer un rôle d'auxiliaire indispensable. « C'est elle qui fournira les navires ateliers où s'exécuteront d'urgentes réparations, les navires hôpitaux affectés aux malades et aux blessés, c'est elle qui formera les convois destinés à renouveler les approvisionnements en vivres et en combustibles » (1), c'est elle aussi qui permettra à la marine de guerre de se ravitailler en charbons en pleine mer. Enfin, une flotte de commerce développée est la condition du recrutement des équipages de la marine de guerre. Cette constatation était exacte au temps où la marine militaire était composée uniquement de voiliers. A l'heure actuelle, le marin du commerce doit recommencer son instruction en embarquant sur un bâtiment de guerre. De plus en plus, le marin tend à devenir une sorte d'ouvrier qui doit posséder certaines qualités techniques spéciales.

La protection de la marine marchande se justifie en réalité par des considérations politiques autres, mais extrêmement puissantes.

Une marine commerciale prospère est « la condition d'une politique mondiale, comme d'une politique coloniale » (2). Un paquebot promène les couleurs d'un pays sur les mers, il constitue comme une partie du sol national, il est comme une sorte de symbole. De nombreux paquebots évoluant sur

1. Louis Fraissingeat, *le Problème de la marine marchande*, 1912, p. 7.

2. Rapport Baudin.

toutes les mers semblent augmenter la place qu'occupe sur la terre le pays dont ils portent les couleurs. Un pays est en quelque sorte représenté à l'étranger par sa flotte de commerce, et souvent cette flotte sera presque l'unique moyen de faire sentir son existence aux nations lointaines. Un pays existera ou n'existera pas à l'égard des pays lointains, suivant que l'on y verra ou non son pavillon. Une marine marchande est un grand facteur de puissance politique.

A un autre point de vue : les nations qui, comme la France, possèdent un empire colonial immense, ne peuvent se désintéresser de leur marine. Sans vouloir préconiser le système déplorable du pacte colonial, il est cependant de la plus grande importance de ne pas laisser aux étrangers le soin d'assurer les relations entre ces colonies et la Métropole. Si l'on n'y prenait garde, il arriverait qu'au moment d'une guerre avec une des principales puissances maritimes, nous serions complètement détachés de notre empire colonial, nous ne serions plus à même de le défendre, nous manquerions de matériel pour y transporter les troupes nécessaires ; en peu de mois, nous nous trouverions privés d'un empire, dont la constitution était le résultat d'efforts méthodiques et suivis, et dont nous étions fiers à juste titre.

D'un point de vue à la fois politique et économique, une forte marine de commerce national est la condition d'un commerce extérieur national pros-

père « Trade follows flag. » « Le commerce suit le pavillon, disent les Anglais (1). Une marchandise qui se confie aux pavillons étrangers est en quelque sorte démarquée. « Une nation qui se décharge sur le pavillon étranger du soin d'exporter ses marchandises est dans la situation d'une maison de commerce dont le service de livraison est confié à une maison concurrente (2) ». Les intérêts des compagnies de navigation sont les mêmes que ceux du commerce du pays dont elles portent le pavillon. Par leurs bâtiments, elles constituent pour ce pays une réclame permanente. En outre, les compagnies sont des sortes de commis voyageurs non spécialisés. Les industriels français sont parfois étonnés lorsque d'année en année ils perdent petit à petit leurs plus fidèles clients à l'étranger. C'est que l'agent de la compagnie allemande, ayant en mains tous les renseignements concernant la marchandise française qui lui est confiée, va trouver le client, lui fait l'article en faveur d'un produit de son pays, souvent de qualité inférieure, mais moins cher, et s'adaptant parfois

1. L'Angleterre s'étend aussi, mais à l'aide des voiles de ses navires ; elle marche persévéramment à la conquête commerciale d'outre-mer, elle agite son pavillon partout et dans toutes les parties du globe, en faisant accepter, de gré ou de force, les produits de ses manufactures ; c'est ainsi qu'elle ouvre tous les jours des débouchés nouveaux, agrandit les anciennes communications, et elle placera, vous pouvez en être sûrs, ses immenses richesses commerciales qui sortent de ses belles cités » (Hubert de Lisle, *op. cit.*, p. 25).

2. De Rousiers, *les Grandes industries modernes* (Cours professé à l'École des Sciences politiques, 1905, p. 4).

mieux au goût de la clientèle. Il arrive à faire passer le produit national grâce à une chaude recommandation. On a constaté par exemple que presque partout où notre pavillon n'était pas suffisamment représenté, nos exportations baissaient au profit de nos concurrents anglais ou allemands.

Le rapport de M. Baudin en 1906 le constate amplement ; le phénomène se produit si régulièrement qu'il prend les apparences d'une loi. Pour ne citer qu'un exemple caractéristique, les importations anglaises et allemandes qui étaient prépondérantes à Madagascar ont rapidement déchu au profit du commerce français, dès que nos compagnies maritimes se sont décidées à établir des services réguliers. On ne saurait trop insister sur l'importance du commerce d'exportation pour les nations modernes. Une nation ne peut de nos jours rester vraiment puissante qui si elle exporte beaucoup. La puissance politique des nations modernes dépend de plus en plus de leur prospérité économique, et cette prospérité est liée dans une large mesure au commerce extérieur. Un fort commerce d'exportation, en liant les nations secondaires aux pays exportateurs, par une étroite solidarité d'intérêts, peut bien avoir pour effet de faire entrer de petits États dans le sillage d'un État plus développé et plus fort.

Les événements actuels ont surabondamment mis en relief la nécessité d'une flotte de commerce. C'est grâce à sa formidable flotte de tramps que l'Angleterre a pu effectuer ses transports de troupes et

ravitailier notre alliée, la Russie, en armes et munitions. Et notre marine de commerce relativement peu importante par rapport à la marine anglaise, nous a permis de participer dans une certaine mesure à la liberté des mers ; sans elle, nous aurions subi encore plus vivement la crise du fret ; bien des objets nécessaires à la défense nationale et à l'alimentation des populations auraient renchéri dans de plus fortes proportions qu'ils ne l'ont fait jusqu'à présent. La constitution économique des nations modernes les rend toutes dans une large mesure tributaires de l'étranger, surtout pendant un conflit, et si, par haine de l'interventionnisme, nous avions laissé notre marine poursuivre sa marche déclinante, les événements actuels nous l'auraient fait regretter.

CHAPITRE II

Comment protéger la marine marchande

Toutes les considérations que nous venons d'exposer se trouveront singulièrement renforcées si l'on examine les résultats de l'expérience faite en 1866. L'Empereur Napoléon III, fidèle à ses principes, inaugure le système de la liberté de navigation ; il livre notre industrie de l'armement à l'action de la concurrence, espérant d'ailleurs que l'expérience lui

réussirait. L'expérience fut désastreuse ; on avait peut-être un peu oublié un principe que Smith lui-même, esprit pratique, avait indiqué dans la liste des tempéraments qu'il convenait d'apporter au principe de la liberté nationale : lorsqu'une industrie a été protégée pendant de longues années, il convient de ne la livrer à la concurrence que graduellement, si l'on veut éviter qu'elle ne traverse une crise. Quoi qu'il en soit, l'absence de protection n'a pas réussi à notre marine ; il a fallu revenir à l'intervention législative.

L'action de l'État en matière de transports maritimes peut se manifester de plusieurs manières différentes. L'État peut, sans sortir de son rôle, améliorer les ports, les voies de communications, en général, suppléant à l'initiative privée dans un certain nombre d'entreprises où, en raison de sa nature, elle est impuissante ; il peut agir plus directement, en sortant en quelque sorte du rôle à lui dévolu par la nature des choses, en protégeant la marine marchande. A cet égard, les systèmes de protection ont varié avec les époques.

Tout d'abord, de tout temps, les pouvoirs publics ont utilisé le système de protection, dite indirecte. Sans intervenir dans l'industrie des transports maritimes elle-même, le législateur intervient par exemple dans des industries connexes ; le gouvernement, par des mesures de police appropriées, se fait lui-même l'auxiliaire de la marine de commerce, en édictant certaines mesures de nature à lui procurer du fret.

Plus directement, l'Etat peut intervenir en taxant le pavillon étranger, en créant des monopoles, en allouant des primes. Cette protection directe a tenu et tient encore une grande place en France. Elle a simplement évolué dans la forme.

§ 1. — L'ANCIEN RÉGIME

L'ancien régime a beaucoup utilisé les procédés de protection indirecte ; mais la pièce essentielle du système de protection à cette époque résultait des actes de navigation ou du régime colonial. Le système des actes de navigation a été inauguré par l'Angleterre et suivi, nous l'avons vu, par presque tous les pays à quelques modalités près. Tantôt on prohibait ou taxait l'intercourse indirecte, c'est-à-dire l'importation par bâtiment armé sous un pavillon autre que celui du pays d'origine de la marchandise ou du pays importateur. Parfois, on surtaxait toutes les marchandises importées par pavillon étranger sans distinction aucune. Certains pays admettaient encore le principe de la libre concurrence, mais surtaxaient, sous des prétextes divers, les marchandises qu'ils jugeaient susceptibles de fournir à leurs navires un fret rémunérateur.

Du régime colonial, résultait aussi une protection de la marine. Généralement, chaque pays réservait à ses navires le monopole de transports entre la métropole et ses colonies, ou encore subordonnait au transport par bâtiment portant son pavillon, l'admission à un tarif réduit des denrées coloniales.

Généralement on ne se contentait pas de taxer exclusivement la marchandise ; on surtaxait aussi le pavillon étranger lui-même, en lui appliquant des droits de tonnage et de quai différentiels.

Tout ce système complexe, élaboré sous l'ancien régime, avait fini par être en complète discordance avec les conditions économiques modernes. Le principal reproche qu'on peut lui adresser est d'être inefficace ou dangereux. Inefficace, si la marine nationale peut offrir au commerce national des prix de fret plus bas que les étrangers ; dangereux au contraire, s'il est efficace en ce sens que par la hausse des frets qu'il entraîne, il a pour effet de renchérir toutes les matières nécessaires à l'industrie, ce qui est de nature à compromettre les débouchés. Enfin, et comme toutes les mesures protectionnistes, il provoque des représailles de la part des gouvernements étrangers.

Le système a été abandonné par presque tous les pays dans la période de 1860-1870, après avoir subi de fortes atténuations dans les traités de commerce et de navigation. En France, la loi du 19 mai 1866 inaugurerait un régime de liberté à peu près complet. Depuis, malgré une tentative de M. Thiers en 1872 pour rétablir le vieux régime des actes de navigation, la liberté a été maintenue. Cependant, il reste à l'heure actuelle des vestiges importants d'un système de protection, emprunté à l'ancien régime.

§ 2. — LA RECONSTITUTION PARTIELLE DE L'ACTE
DE NAVIGATION. — LES VESTIGES DE L'ANCIEN RÉGIME

La loi du 21 septembre 1793 avait consacré le monopole du cabotage de port français à port français ; la loi du 19 mai 1866 a réservé ce privilège. Elle n'a pas touché non plus au régime des surtaxes d'entrepôt ou de provenance. Les tarifs de 1892 et de 1910 contiennent un tableau indiquant les surtaxes applicables aux marchandises d'origine extra-européenne, importées par la voie des entrepôts d'Europe. Ces surtaxes ont un effet protecteur indirect. En favorisant le transport en droiture de ces denrées, depuis les ports étrangers jusqu'aux ports français, on favorise par là même nos compagnies qui ont ces ports comme point de départ à l'aller, et comme point de destination au retour.

D'autres privilèges résultent pour notre armement du régime colonial. Les produits de nos colonies sont admis à l'entrée du territoire métropolitain à un tarif de faveur. Les produits coloniaux et les droits qui leur sont applicables sont inscrits dans des tableaux annexés aux grandes lois douanières de 1892 et 1910, modifiées par des lois subséquentes, particulièrement en ce qui concerne les provenances coloniales, mais la concession de ces tarifs de faveur est subordonnée au transport en droiture. A l'inverse, les produits français ne sont admis au tarif de faveur à l'entrée dans les colonies et pays de protectorat, qu'à la condition d'avoir été transportés en droiture.

Les produits tunisiens ne sont admis au tarif de faveur qui leur est applicable qu'à la condition d'avoir été transportés en droiture et par navire français (art. 5 *in fine*. L. 19 juillet 1890).

En ce qui concerne spécialement l'Algérie, la loi du 3 avril 1889 entrée en vigueur à l'expiration des traités de commerce et de navigation de 1881-1882, a rétabli le monopole de pavillon pour les transports entre ce pays et la France.

Toute cette réglementation spéciale des transports entre la France et ses colonies procède d'un état d'esprit renouvelé de l'ancien régime. Elle est extrêmement critiquable.

Le monopole de pavillon institué en 1889 a eu des conséquences déplorables pour notre colonie trans-méditerranéenne. Les compagnies de navigation, soustraites pour ces transports au stimulant de la concurrence, mettent en service leurs vieux paquebots ; les prix des frets sont souvent très élevés ; en période d'encombrement, le tonnage étant insuffisant, les marchandises s'entassent sur les quais des principaux ports algériens, et quand elles sont prêtes à être embarquées, il arrive souvent que le marché métropolitain n'offre plus des prix aussi rémunérateurs. Enfin, et surtout, il suffit qu'une grève d'inscrits maritimes éclate à Marseille, pour que les relations entre Marseille et les ports algériens soient complètement suspendues au grand préjudice de nos colons.

D'une manière générale, on peut reprocher à toutes

les combinaisons destinées à réserver à notre pavillon un courant de trafic, de profiter à l'armateur et non à la marchandise. Le prix des frets, au lieu de se fixer suivant le jeu de la libre concurrence, suit les règles des prix de monopole ; l'armateur fixe alors le prix d'après la valeur du service rendu à l'expéditeur, et la chose est d'autant plus facile que le nombre des compagnies est plus restreint. Le système des actes de navigation profite aux armateurs, et cela parfois au détriment de la marine elle-même.

§ 3. — LE SYSTÈME DES PRIMES ET SUBVENTIONS A LA NAVIGATION

Au lieu de rechercher à réserver à notre pavillon par des mesures législatives certains transports, les pouvoirs publics peuvent simplement venir en aide à notre armement, et peuvent instituer un système de subventions. Ces subventions peuvent revêtir deux formes suivant le but qu'elles se proposent. Ce sont, d'une part, les subventions postales, d'autre part, les primes à la navigation.

LES SUBVENTIONS POSTALES. — Il est du plus haut intérêt pour un État d'assurer les communications rapides et régulières avec les principaux pays du monde. Pour ce faire, il peut, soit se faire entrepreneur de transport, soit traiter avec les compagnies de navigation, qui lui rendront les services désirés, moyennant finance.

Le système de l'entreprise directe par l'État a été essayé en 1835. En vertu de la loi du 2 juillet 1835,

le gouvernement avait organisé des services postaux destinés au transport des dépêches, des passagers et de diverses marchandises précieuses. Là comme ailleurs, l'État s'est montré bien mauvais entrepreneur. En 1849 le montant des pertes s'élevait à 50 millions ; l'exploitation de ces lignes par l'État non seulement avait été conduite dans un esprit anticommercial, mais en outre elle avait entraîné une concurrence fâcheuse pour nos compagnies de navigation (1).

Alors on se décida à traiter avec la Compagnie de Messageries Maritimes et avec la Compagnie générale Transatlantique une série de traités dont le premier fut conclu le 28 février 1851.

La subvention postale est donc la rémunération d'un service rendu à l'État pour ces transports. Elle se justifie d'une part par le service rendu, d'autre part par la dépense entraînée par l'exécution des contrats. L'obligation pour les compagnies d'assurer entre les ports français et certains ports étrangers des relations régulières et rapides est souvent extrêmement lourde. La vitesse sur mer coûte très cher ; l'obligation de constituer un service régulier fonctionnant toute l'année est anticommerciale, lorsque les éléments de trafic varient suivant les saisons. Surtout, l'État fait peser sur les compagnies à raison de ces transports des responsabilités très lourdes. C'est pour compenser toutes ces charges que l'État

1. Hubert de Lisle, « Discours ». Discussion du projet de loi relatif à l'affermage du service postal de la Méditerranée. Assemblée nationale législative, séance du 3 juillet 1851.

accorde aux compagnies des subventions postales. Mais le but même poursuivi limite le montant de la subvention. Si la subvention postale dépasse par trop le coût du service pour l'armateur, augmenté du bénéfice, calculé suivant le taux moyen des profits dans les entreprises maritimes, elle fait alors fonction de prime à la navigation. Les compagnies subventionnées peuvent toucher de cette façon des primes plus élevées que les autres armateurs, et se trouver en situation de leur faire une concurrence désastreuse ? Dans le cas où il existe au profit du pavillon national un monopole de navigation, comme par exemple pour les transports entre la France et l'Algérie, le système peut aboutir à un véritable monopole au profit de quelques compagnies subventionnées qui ne manquent pas d'exercer leur action pour empêcher toute nouvelle concurrence.

Le système des subventions postales est économique, mais il ne doit pas être détourné de son but, et faire fonction de primes à la navigation (1).

1. Or, c'est souvent leur effet. Ceci résulte des affirmations répétées des promoteurs du système. « En matière de subventions aux services maritimes postaux, l'intérêt postal proprement dit est presque toujours secondaire ; l'administration des postes est en effet toujours certaine, par une voie ou par une autre, et moyennant une somme beaucoup inférieure au chiffre des subventions postales inscrites au budget d'assurer dans les conditions ordinaires du transfert des marchandises, la circulation des sacs de dépêches » (Chambre des députés, séance du 30 mars 1896, discours de M. André Lebou, ministre du Commerce, de l'Industrie et des Postes et Télégraphes).

La simple rémunération du transfert des sacs de dépêches d'après l'ancien tarif international (10 francs par kilogramme de

CHAPITRE III

Les Primes à la navigation

Les primes à la navigation ne sont pas destinées à rémunérer un service précis. Elles ont pour but uniquement de favoriser le développement de la marine. Elles ne présentent pas exactement les mêmes inconvénients que les actes de navigation, elles n'en sont pas moins éminemment critiquables.

§ 1. — CRITIQUE DES PRIMES A LA NAVIGATION

En plus des critiques générales qui peuvent être adressées à toute intervention de l'État en dehors du domaine d'activité qu'il lui est assigné par la nature des choses, les lois de primes présentent un certain nombre d'inconvénients propres.

Les primes attirent de la part des gouvernements étrangers des mesures de représailles, ou des lois de primes analogues. L'histoire des sucres est particulièrement édifiante à ce point de vue. Comme les droits de douane, les primes une fois instituées dans un pays entraînent des mesures analogues de la part des pays étrangers et cela se conçoit tout naturellement. Les pays qui se sentent menacés par une con-

dépêches, 1 franc par kilogramme d'autres objets) représenterait une somme de 2.500.00 francs d'après une statistique de 1896, il y a loin de ce chiffre à celui de 26 millions qui représente le total des subventions postales (V. Durand, thèse de Paris, 1904).

currence étrangère, artificiellement soutenue par l'argent de l'État, s'ils peuvent se défendre chez eux par l'adoption de taxes compensatrices ne peuvent lutter à l'extérieur sans adopter eux-mêmes un régime de primes.

La législation des sucres de 1880 à 1902 est tout à fait caractéristique. En ce qui concerne particulièrement la marine marchande, la France a été la première à inaugurer en 1881 le nouveau système de protection. Le système des primes existe actuellement dans la plupart des pays, en Italie, depuis 1885, en Autriche et en Hongrie depuis 1893, au Japon depuis 1896, aux États-Unis depuis 1905, en Portugal, au Chili, etc.

Les primes une fois instituées, il est à peu près impossible de les supprimer. L'industrie s'adapte aux nouvelles conditions qui lui sont ainsi artificiellement faites. Des entreprises nouvelles se montent pour lesquelles la subvention de l'État vient combler pour partie les déficits de l'exploitation. La prime fait l'effet d'un excitant, auquel l'industrie s'habitue, et sous peine de déclencher une crise très grave qui peut se répercuter sur toutes les industries connexes, le législateur est obligé chaque fois qu'une loi vient à échéance d'en confectionner une nouvelle pour prolonger la situation acquise.

Du point de vue financier, les primes coûtent très cher au Trésor, d'autant plus qu'il est à peu près impossible d'évaluer à l'avance les charges qui résulteront de leur application. Des transformations tech-

niques peuvent se produire dans l'industrie primée, et ces transformations peuvent avoir pour effet de surcharger outre mesure le Trésor public.

Les primes à l'industrie sucrière le démontrent amplement. La loi de 1884 avait établi des primes déguisées dans le mécanisme fiscal de l'impôt de consommation intérieure sur le sucre. Cet impôt était agencé de telle manière que toute augmentation dans le rendement en sucre d'un poids déterminé de betteraves avait pour résultat d'exonérer d'impôts le supplément de sucre extrait. Grâce à ce mécanisme les perfectionnements furent tels que les quantités de betteraves sur lesquelles l'impôt était perçu diminuaient d'année en année. Le rendement fiscal de l'impôt sur le sucre allait décroissant et, pour compenser cette diminution, il fallait constamment relever son taux.

Enfin et surtout, le plus grand reproche que l'on peut adresser aux lois de primes, c'est que très souvent elles manquent leur but.

§ 2. — DIFFICULTÉS D'ÉTABLIR UN SYSTÈME DE PRIMES BIEN ÉQUILIBRÉ. — LES ERREURS A ÉVITER. — L'EXPÉRIENCE.

Chaque fois que le législateur a établi des primes au profit d'une industrie déterminée, son but a été d'engager cette industrie dans la voie du progrès et de la prospérité. Or, il est arrivé que ces primes, bien loin de favoriser une évolution progressive, ont

poussé parfois à l'emploi de méthodes et d'instruments de travail arriérés.

Cette faute, le législateur l'a commise, en organisant son système de primes à la marine marchande. La loi de 1893 a favorisé les voiliers au détriment des vapeurs ; la loi de 1902, les bâtiments de petits tonnages, alors que les gros tonnages sont d'une très réelle supériorité économique, et peuvent offrir au commerce des prix de fret plus bas.

Une autre grande difficulté rencontrée par les lois de primes, résulte de l'antagonisme d'intérêt fréquent dans les industries qui s'occupent du même produit. Trop souvent, la prime accentue cet antagonisme ; chacun des intéressés, en effet, cherche à s'attribuer la plus grande part de la prime, et celui qui est économiquement le plus fort y arrive généralement. Les fabricants de sucre ont toujours reproché aux raffineurs de s'attribuer, en leur imposant leurs conditions, la plus grosse partie de la prime résultant de l'infériorité des rendements réels.

Dans la matière qui nous occupe, les oppositions d'intérêts sont extrêmement vives. L'armateur cherche à se procurer les navires à bon marché et il a intérêt à s'adresser à la construction anglaise ; le constructeur au contraire ne peut souffrir la concurrence, et réclame tout naturellement des droits sur les navires étrangers. Les lois de 1881, de 1893 et de 1902 ont sacrifié les armateurs aux constructeurs. La loi de 1881 accordait bien une demi-prime à la navigation aux navires achetés à l'étranger, mais

cette demi-prime n'existe plus dans les lois subséquentes. Les armateurs se sont trouvés de cette façon à la merci des constructeurs, qui n'ont pas manqué de relever leurs prix, de façon à absorber une partie des primes à la navigation.

Enfin et surtout, les lois de primes manquent fort souvent leur but. Il est extrêmement difficile de savoir à l'avance à qui elles profiteront, et dans quelle mesure elles favoriseront les différents intéressés. Il est aussi très difficile de connaître à l'avance les effets des lois de primes. Comme en matière d'impôts, deux questions se posent : la question des effets et répercussions de la prime et la question de l'incidence.

La question des effets et répercussions n'est pas susceptible de solution générale. Sa solution doit être examinée dans chaque cas particulier. Quant à l'incidence, elle est variable aussi avec chaque loi. En matière d'impôts, on enseigne généralement que le consommateur en supporte le poids le plus souvent ; en matière de primes, ce n'est pas ce dernier qui en bénéficie toujours. Souvent, c'est le consommateur des produits primés qui supporte tout le poids de la prime. Malgré que le législateur ait toujours eu en vue, lorsqu'il s'est occupé de la marine, le consommateur, représenté en l'espèce par le commerçant qui expédie ses marchandises, la prime n'a pas toujours eu pour effet d'amener une baisse des frets, par rapport aux frets étrangers ; parfois, au contraire, elle a aggravé une situation déjà fâcheuse. C'est ainsi

que la loi de 1902 a eu pour effet d'accroître subitement le tonnage de notre flotte, à un moment où la crise du fret se faisait sentir d'une façon aiguë dans le monde entier. Il eût été souhaitable que la prime servit aux armateurs à traverser une période difficile : elle n'a fait qu'aggraver leur état de gêne.

D'une manière générale, lorsque la loi n'est pas bien équilibrée, le plus fort économiquement attire par devers lui une partie des primes allouées aux autres intéressés ; on l'a vu notamment pour les lois de 1893 et de 1902. Il ne faudrait pas cependant en conclure que tout le supplément d'une prime demandée par les constructeurs, investis par ces lois d'une sorte de monopole, ait constitué pour eux un supplément de prime. Il est arrivé que le taux élevé des primes a eu pour effet de provoquer la naissance de nouveaux chantiers travaillant dans des conditions moins favorables que les anciens, et obligés de vendre plus cher. Les anciens chantiers, privés de ce chef d'une partie des commandes sur lesquelles ils comptaient, ont vu leurs frais généraux augmentés, et bien des armateurs, plutôt que de subir les exigences de la construction, se sont trouvés avoir encore intérêt à acheter à l'étranger. M. Cabart-Danneville, dans son rapport au Sénat en 1905, signale que les armateurs français, sous l'empire de la législation de 1902, ont préféré s'adresser à l'étranger. Une partie des sommes dépensées par le Trésor pour l'application de la loi de 1902 a servi à subventionner des industries mal constituées. Une autre partie de ces sommes, d'ail-

leurs généreusement allouées, par le législateur, ont fini par aboutir, chose curieuse, dans la poche de personnages auxquels on n'avait pas pensé : les assureurs et les capitalistes. La hausse du prix du navire n'avait pas profité aux seuls armateurs. Seulement, là encore, une observation s'impose. Toutes les sommes perçues par les assureurs qui avaient assuré le supplément de prix exigé par les constructeurs, et par les capitalistes qui avaient prêté l'argent nécessaire pour payer ce supplément, toutes ces sommes, ne constituaient pas pour les assureurs et les capitalistes un supplément de bénéfices, elles étaient la rémunération d'un service rendu. La conséquence est qu'elles représentaient une pure déperdition de force.

Nous n'entrerons pas plus avant dans la question des effets et répercussions des lois de primes, particulièrement de celles qui concernent notre marine ; nous avons tenu à montrer simplement par quelques exemples combien ils échappaient aux prévisions des législateurs. C'est ce que l'expérience a confirmé d'une façon éclatante. L'histoire des primes a, à ce point de vue, une haute portée philosophique. Nous avons démontré la nécessité de protéger notre marine ; l'histoire des primes est là pour nous faire douter que cette protection ait été efficace.

CHAPITRE IV

La Politique des primes en France

Au moment où le gouvernement impérial se décida à libérer la marine de ses entraves, nous étions régis par la loi du 21 septembre 1793, habituellement connue sous le nom « d'Acte de navigation ». Cet acte, qui n'a été abrogé qu'en 1866, contenait des dispositions destinées à protéger la construction et l'armement français.

Cet acte que nous résumons dans ses grandes lignes, comportait les dispositions suivantes :

Prohibition absolue d'importer des bâtiments de mer construits à l'étranger.

Prohibition d'importer aucune denrée ou marchandise, si ce n'est d'une façon directe et par navire français ou appartenant au pays d'origine.

Ce régime n'avait pu être maintenu intact ; à la prohibition d'importer des navires étrangers, on avait dû apporter des atténuations. C'est ainsi qu'à l'époque de la guerre de Crimée, pour parer à l'insuffisance de notre matériel naval, un décret impérial du 17 octobre 1855 avait autorisé l'importation et la francisation des bâtiments de mer construits à l'étranger moyennant le paiement d'un droit d'entrée de 10 o/o. Le même décret avait admis au bénéfice de l'admission temporaire, toutes les matières brutes entrant dans la construction des navires. Ce régime dura trois ans et prit fin le 17 octobre 1858.

D'autres atteintes, celles-là plus durables, avaient été apportées au régime par des traités de commerce et de navigation conclus avec l'Angleterre, la Belgique, le Zollverein et l'Italie.

Le tarif d'importation, tel qu'il résultait des traités conclus avec ces puissances, comportait les droits suivants :

Bâtiments de mer	{ en bois 20 fr.	} par tonneau de jauge
	{ en fer 60 fr.	
Coques de	{ en bois 10 fr.	
bâtiments	{ en fer 48 fr.	

Les machines et moteurs installés à bord de ces bâtiments payaient un droit de 12 francs par 100 kilogrammes. Quant à la prohibition de l'intercourse indirecte, elle n'avait pu être maintenue intacte. Pendant les guerres de la Révolution et de l'Empire, des mesures de circonstance écartèrent momentanément la règle. Après le rétablissement de la paix, notre matériel naval étant insuffisant, on ne put en revenir purement et simplement à la règle primitive, à la prohibition de l'intercourse indirecte ; on substitua pour certaines marchandises encombrantes et pondéreuses, un système de surtaxes de pavillon. La loi du 17 décembre 1814 fixa ces surtaxes à 5 francs pour les sucres et à 8 francs pour les cafés.

La loi du 28 avril 1816, article 7, généralisa le système. Désormais toutes les marchandises apportées en France par navire étranger devaient acquitter un droit en sus du droit principal, savoir : jusqu'à

50 francs du droit de douane, un dixième de ce droit ; de 51 à 300 francs du droit de douane, un vingtième de ce droit ; au delà de 300 francs, il n'y avait plus lieu à surtaxe.

Outre la surtaxe de pavillon, les navires étrangers acquittaient à l'entrée des ports français des droits de tonnage. Ils avaient été considérablement réduits ou même supprimés en tarif conventionnel.

Au moment du second Empire, les armateurs avaient commencé par être favorables à la politique libérale de l'Empereur ; ils avaient vu avec plaisir la prohibition d'importer des bâtimens de mer étrangers, être remplacée par un régime plus libéral ; leur attitude changea lorsqu'ils virent que leurs propres privilèges allaient eux-mêmes être entamés.

Les Anglais avaient aboli complètement en 1850 les derniers vestiges de leur acte de navigation. A l'abri de cette législation, vieille de deux siècles, leur marine était devenue extrêmement prospère, si prospère même, que toute protection devenait pour elle une gêne. En 1850, ils abolissent définitivement ce qui restait de la vieille législation de Cromwell. Ceci fait, ils cherchèrent à provoquer de la part des autres gouvernemens européens des mesures analogues. Le gouvernement impérial devait se laisser gagner facilement à une politique libérale. En 1865, il présentait un projet de loi au Corps législatif, projet destiné à assurer au commerce national des moyens de transport à bon marché, et qui comportait les mesures suivantes :

1^o Admission en franchise de tous les objets bruts ou fabriqués entrant dans la construction, le grément, l'armement et l'entretien des navires, à charge de justifier de leur affectation dans le délai d'un an ;

2^o Suppression de la prime accordée par les articles 1 et 2 de la loi du 6 mai 1841, aux machines à feu de fabrication française, à installer à bord des navires nationaux destinés à une navigation internationale maritime ;

3^o Admission des bâtiments de mer construits à l'étranger à la francisation, moyennant un droit très faible de 2 francs par tonneau de jauge ;

4^o Suppression des droits de tonnage perçus spécialement sur les navires étrangers, à partir du 1^{er} janvier 1867 ;

5^o Suppression des surtaxes de pavillons trois ans après la promulgation de la loi.

Le projet prévoyait en outre la possibilité pour le gouvernement de rétablir par décret sur les bâtiments de certaines nations : « tels droits ou surtaxes qui seraient jugés nécessaires, pour compenser les désavantages dont le pavillon français serait frappé ».

Toutes ces dispositions devaient s'appliquer aux colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion. En ce qui concerne spécialement l'Algérie, le régime adopté était encore plus libéral :

Le privilège de pavillons était supprimé. Les navires étrangers pouvaient même être admis à faire le cabotage de port algérien à port algérien,

sur une autorisation du Gouverneur général de l'Algérie.

La commission chargée d'examiner le projet procéda directement à une enquête auprès des différents intéressés. Ils étaient à peu près tous d'accord pour condamner le projet.

Les Chambres de commerce des grands ports maritimes qui représentaient les intérêts de l'armement, avaient été favorables à la politique libérale de l'Empereur. Cette politique, en étendant les débouchés, en accroissant à la fois les importations et les exportations, devait leur assurer de nouveaux éléments de fret. Les Chambres de commerce qui s'étaient montrées favorables à la politique libérale, au cours de l'enquête sur la marine marchande, changèrent complètement d'attitude lorsqu'elles s'aperçurent que leurs privilèges allaient à leur tour être entamés. Elles voulaient bien être libre-échangistes, mais seulement dans la mesure où le libre-échange n'entraînait pas la diminution ou la suppression des privilèges accordés à l'armement.

La Chambre de commerce du Havre contestait toutes les dispositions du projet sans exception, et en cela, elle était logique avec elle-même ; il est en effet difficile d'être libre-échangiste sur un point, et de ne pas l'être sur d'autres.

Les dispositions du projet visant la possibilité d'importer les navires construits à l'étranger, moyennant un droit très réduit, ainsi que la possibilité d'importer en franchise les matières nécessaires

moyennant un droit très réduit, ne lui paraissaient ni avantageuses ni désirables.

La suppression des droits de tonnage lui semblait « une libéralité du gouvernement envers les gouvernements étrangers ».

L'abaissement des droits protecteurs avait, paraît-il, porté un coup funeste à notre marine ; leur suppression devait amener pour le Havre « l'irruption de la navigation à vapeur sous pavillon anglais, et les navires à voiles français ne pourraient supporter la lutte ».

Cet argument se retourne, il faut l'avouer, contre ses auteurs. Le navire à vapeur était dès 1866 un instrument économique bien supérieur au navire à voiles ; dès lors, la protection de la navigation à voiles doit être considérée comme désastreuse du point de vue de l'intérêt national.

L'opinion de la Chambre de commerce du Havre peut se résumer dans cette phrase du rapport qu'elle a présenté à la Commission : « Notre conviction profonde est que l'abolition des surtaxes de pavillon et du droit de tonnage compromettra gravement notre marine ; que la suppression des surtaxes d'entrepôt détruira, dans une progression rapide, l'importance de nos marchés. »

Les Chambres de commerce des autres grands ports maritimes : Dunkerque, Rouen, Nantes, firent entendre les mêmes doléances. Seuls les ports de Marseille et de Bordeaux admettaient en principe le projet du gouvernement.

La Chambre de commerce de Marseille réclamait seulement le maintien et même l'augmentation des surtaxes d'entrepôt ; elle demandait, en outre, la suppression de l'inscription maritime, une modification profonde de notre Code de commerce, dans ses dispositions concernant la marine.

Quant au port de Bordeaux, fidèle à ses vieilles traditions de libre-échange, il concluait dans le même sens que Marseille. C'est que Bordeaux est un grand port d'exportation des vins. Les vignobles du Midi de la France n'avaient pas encore été décimés par le phylloxéra ; les vignerons étaient libre-échangistes, parce que le marché français des vins était encombré, et qu'il était par conséquent nécessaire de procurer des débouchés à ce produit éminemment français.

Les délégués des maîtres de forges concluaient dans le même sens que les ports maritimes, parce qu'ils estimaient que l'affaiblissement de notre marine en diminuant les commandes, entraînerait la décadence de leur industrie.

Les représentants des colonies admettaient en principe le projet du gouvernement fort avantageux pour elle. L'article 5 du projet visant la suppression des surtaxes de pavillon allait donner des facilités à leur commerce, seulement cette suppression, elles la voulaient sans délai, et non, comme le prévoyait le projet, trois ans après la promulgation de la loi.

Malgré l'opposition de presque tous les intéressés, le projet fut soutenu par le gouvernement, et devint la loi du 19 mai 1866.

Le gouvernement, en défendant son projet, avait pensé que son application devait être favorable à la marine ; on avait espéré que notre industrie de l'armement, mise en présence de la concurrence étrangère, et placée dans la dure alternative de vaincre ou de mourir, se serait relevée de son marasme, après avoir subi une crise terrible dont elle serait sortie fortifiée et assainie. Il n'en fut rien : dès 1870, des réclamations s'élevèrent de tous les ports de notre littoral ; portées au Corps législatif, elles y furent l'objet d'un examen approfondi ; une enquête fut ordonnée, interrompue par la guerre de 1870.

Après la guerre, l'arrivée au pouvoir de MM. Thiers et Pouyer-Quertier, le premier, comme Président de la République, le deuxième, comme ministre des Finances, marque le début d'une ère de réaction contre la politique libérale instaurée sous l'Empire. Le projet de budget de 1871 contenait, outre de nombreuses dispositions sur les douanes, un certain nombre d'articles concernant le régime de la marine marchande. Le gouvernement proposait des droits de quai sur les navires de toutes nationalités, en provenance des colonies ou possessions françaises ; il demandait l'autorisation de reconstituer par décret le régime des surtaxes d'entrepôt et de pavillon.

La Commission, chargée d'examiner le projet du gouvernement, l'amenda totalement ; elle prépara un nouveau projet sur la marine marchande, tendant à restaurer purement et simplement le régime anté-

rieur à 1866, en l'aggravant même sur certains points.

La loi du 30 janvier 1872 sortit de ces délibérations.

L'article 1^{er} prévoyait des surtaxes de pavillon applicables aux marchandises importées par navire étranger autres que celles provenant de colonies françaises. La quotité de ces surtaxes était fixée :

1^o Pour les marchandises provenant des pays d'Europe et du bassin de la Méditerranée, à 75 centimes par 100 kilos ;

2^o Pour les marchandises provenant des pays hors d'Europe, en deçà des caps Horn et Bonne-Espérance, à 1 fr. 50.

3^o Pour les marchandises provenant des pays au delà des caps à 2 francs.

Ces surtaxes n'étaient pas applicables au guano (art. 2).

L'article 3 de la loi édictait une disposition qui dut être accueillie très favorablement par les ports de Bordeaux et de Marseille. Ces deux ports qui avaient accepté en principe la réforme de 1866, avaient réclamé le maintien des surtaxes d'entrepôt. Ce même article rétablissait ces surtaxes. Les marchandises d'origine extra-européenne, importées des entrepôts d'Europe, étaient passibles d'une surtaxe de 3 francs par 100 kilogrammes. Cet article ne s'appliquait pas aux marchandises que les lois en vigueur assujettissaient à des surcharges plus élevées.

La franchise des matières premières entrant dans

la construction, le gréement et l'entretien des navires était supprimée, ceci dans l'intérêt de notre industrie métallurgique. Les constructeurs ne tenaient pas essentiellement à cette franchise, pourvu qu'ils soient protégés. Aussi la loi de 1872 en supprimant la franchise, portait à un taux très élevé le droit perçu à l'importation des navires et de coques de navires construits à l'étranger : 40 francs par tonneau de jauge, pour les navires à voiles et en bois ; 50 francs par tonneau de jauge, pour les navires à voiles et en bois et fer ; 60 francs pour les navires à voiles en fer ; 60 francs plus les droits afférents à la machine, pour les navires à vapeur. La loi de 1872 instituait aussi des droits de quai sur les navires de tous pavillons venant de l'étranger, ou des colonies ou possessions françaises.

La loi de 1872 souleva dans son application de très grandes difficultés. Déjà, au moment de la discussion du projet, M. Johnston faisait remarquer que nous n'étions pas libres d'établir des droits de tonnage, des surtaxes de pavillon, des surtaxes d'entrepôt. Nous étions liés avec de nombreuses puissances étrangères par des traités de commerce et de navigation, conclus à la suite du traité avec l'Angleterre du 23 janvier 1860. Tous ces traités étaient conçus pour une période de douze ans et contenaient la clause de la nation la plus favorisée. Or, nous avions signé avec l'Autriche le 11 décembre 1866, trois conventions, dont l'une relative à la navigation, contenait la conventionnalisation des dispositions conte-

nues dans la loi de 1866, particulièrement de celles relatives aux droits de 2 francs par tonneau de jauge et aux surtaxes de pavillon. Le traité avec l'Autriche conclu pour dix ans, expirait au premier janvier 1877 ; jusqu'à cette époque tous les avantages consentis à l'Autriche s'étendaient de plein droit aux autres puissances qui étaient encore liées avec nous par des traités non encore arrivés à expiration, notamment au Portugal, à l'Angleterre, à la Belgique et à la Prusse. Avant de pouvoir mettre la loi en application, il fallait négocier. C'est ce que le gouvernement essaya de faire. Des négociations furent ouvertes avec l'Autriche qui ne voulut rien entendre. Elle n'était que peu intéressée au maintien de ce privilège ; mais elle avait été pressentie par l'Allemagne qui ne tenait pas du tout à voir se restaurer l'acte de navigation. L'act de Cromwell, de 1650, avait causé la ruine des Hanséates ; son abrogation en 1850 avait, au contraire, fait la fortune des armateurs hambourgeois et brémois. L'adoption d'un régime de liberté par la France en 1866 leur avait été extrêmement favorable ; ils voyaient de fort mauvais œil se reconstituer la protection maritime.

On voit la preuve des intrigues de l'Allemagne dans une dépêche adressée le 26 avril 1872 par le prince de Bismarck au général Schewernitz, représentant de la Prusse à Vienne, et contenant ce passage significatif : « L'Autriche est le seul pays auquel l'exemption de la surtaxe de pavillon, décrétée

d'abord par la loi française du 19 mai 1866 retirée à présent, soit garantie en vertu d'un traité.

Tous les pays qui ont le droit de prétendre en France au traitement des nations les plus favorisées, et l'Allemagne est de ce nombre, ne sont donc assurées d'être affranchies de la surtaxe de pavillon, pour les marchandises d'origine étrangère importées par leurs vaisseaux dans les ports français, aussi longtemps que cette disposition contractuelle existera entre la France et l'Autriche. Les armateurs allemands et le commerce allemand sont donc intéressés au plus haut point au maintien de cette disposition » (1).

La plupart des dispositions nouvelles contenues dans la loi de 1872 tombèrent au cours des négociations entreprises avec les puissances étrangères, pour leur faire accepter le nouveau régime commercial protecteur que le gouvernement se proposait d'établir. Le gouvernement fut amené à conclure de nouveaux traités notamment avec l'Angleterre et la Belgique ; le régime inauguré en 1890 était prorogé pour une nouvelle période d'une douzaine d'années par ces traités ; des concessions nouvelles mêmes étaient faites. Les nouvelles surtaxes de pavillon établies par la loi du 30 janvier 1872 furent abolies par une loi du 28 juillet 1873. Seules subsistaient les dispositions concernant les droits de quai.

1. Cité par Arnauné, *op. cit.*, p. 279.

Le régime du 19 mai 1866 continua donc à s'appliquer. Quels en furent les effets ?

De 1854 à 1866, la situation de notre marine était restée à peu près stationnaire ; en 1854, en ne comprenant pas les bâtiments de la pêche côtière, nous possédions 14.396 navires jaugeant 819.762 tonneaux net. Depuis, l'effectif était resté à peu près stationnaire, quant au nombre, mais le tonnage s'était légèrement accru (1865 : 15.259 navires jaugeant 1.008.084 tonneaux. Après le vote de la loi du 19 mai 1866, notre marine reste à peu près stationnaire, son effectif ne s'accroît pas ; le tonnage reste lui aussi stationnaire avec une tendance marquée à décroître (1880 : 15.058 navires jaugeant 919.298 tonneaux). Quant à la part du pavillon national qui était de 32 o/o en 1865 à l'entrée, elle tombe en 1880, à 22 o/o. A la sortie, la chute est moins grande, elle passe de 37 o/o à 33 o/o.

Pendant que l'effectif de notre marine tendait à décliner, nos concurrents étrangers marchaient à pas de géants. La situation devenait alarmante et l'intervention du législateur était nécessaire. Il ne suffit pas de dire, pour repousser cette intervention qu'une industrie qui ne peut soutenir la concurrence étrangère ne doit pas subsister, et qu'il vaut mieux la laisser disparaître d'elle-même que de la protéger en détournant une partie du capital national de sa destination naturelle. La loi de 1866 n'avait pas réussi ; c'était un fait, mais une marine puissante était nécessaire à l'expansion économique de la France,

il ne fallait pas mettre notre commerce complètement à la merci des armateurs étrangers, et particulièrement des armateurs allemands, trop enclins à agir sur les marchés étrangers pour déprécier nos marchandises, afin de favoriser leurs compatriotes.

Il fallait un remède.

§ 2. — LA LOI DE 1881

La loi du 28 juillet 1873, qui abrogeait le nouveau projet d'acte de navigation de 1872, contenait un article 2 ainsi conçu :

« Le gouvernement fera étudier par une commission nommée par lui, les moyens les plus efficaces de venir en aide à la marine marchande et d'assurer sa prospérité ». Une commission de vingt-deux membres fut instituée par décret du 15 octobre 1863. Elle travailla beaucoup, mais ses propositions ne purent être discutées par l'Assemblée nationale avant sa dissolution.

Après les élections de 1876 les armateurs de nos principales villes maritimes se réunirent à Paris ; ils appelèrent l'attention de leurs représentants sur la situation de la marine marchande ; une commission extra-parlementaire de 200 membres fut nommée, qui reprit les travaux de la commission administrative de 1873. Des travaux de cette commission sortirent plusieurs projets ; l'un de M. le sénateur Vandier, fut soumis au Sénat et pris en considération ; les deux autres, de MM. La Chambre et le Cesne furent prises en considération par la Chambre des

députés et renvoyés à une commission de 22 membres. La dissolution de la Chambre vint interrompre les travaux parlementaires ; la question, une fois de plus restée en suspens, fut reprise après les élections d'octobre.

Le rapport fait par M. Dessaux à la Chambre des députés, au nom de la commission chargée d'examiner les propositions de loi, fait ressortir l'état de décadence de notre marine. Un certain nombre de faits significatifs étaient mis en lumière.

Chute de la part faite au commerce français dans la navigation de concurrence. Cette part, qui variait avant 1866 de 37 o/o à 41 o/o, était descendue, depuis 1869, à 32 o/o ou 33 o/o.

La France qui avait occupé le second, puis le troisième rang, dans la navigation de concurrence, était reléguée au sixième au 31 décembre 1875. Depuis 1861 notre marine perdait annuellement 63.427 tonnes. Nous avions perdu 100.000 tonnes dans les trois dernières années ; notre marine s'appauvrisait, tandis que l'Angleterre qui avait 5.805.000 tonnes en 1873 en avait 6.152.000 en 1878. Nous occupions en 1878 le septième rang parmi les nations maritimes ; nous étions devancés par l'Italie elle-même.

Il fallait donc agir au plus vite, si l'on estimait qu'il était indispensable de conserver une marine de commerce nationale. Le Parlement vota la loi du 29 juin 1881. On renonçait décidément au vieux système des surtaxes de pavillon, qui ne répondait plus du tout aux nécessités économiques. Les arma-

teurs avaient réclamé leur rétablissement en 1876, mais la commission refusa d'accéder à leur demande parce qu'elle aurait certainement attiré des représailles de la part des pays étrangers, et que de plus, elle était contraire à l'intérêt des consommateurs. Un système de primes à la construction et à l'armement était organisé.

PRIMES A LA CONSTRUCTION. — L'article 7 de la loi supprimait l'admission en franchise des matières entrant dans la construction, le gréement et l'entretien des navires, instituée en exécution de l'article premier de la loi du 19 mai 1866 et de l'article 2 de la loi du 17 mars 1879. Il est certain que cette suppression avait pour effet d'élever dans de très sensibles proportions le prix des navires, à une époque où notre industrie métallurgique était encore peu développée; des primes étaient donc nécessaires. Le montant en était déterminé par l'article 4 de la loi; il était :

Pour les navires en fer ou en acier, de 60 francs par tonneau de jauge brut.

Pour les navires en bois de 200 tonneaux ou plus, de 20 francs par tonneau de jauge.

Pour les navires en bois de moins de 200 tonneaux, de 10 francs par tonneau de jauge.

Pour les navires mixtes, de 40 francs.

Il était en outre accordé 12 francs par 100 kilogrammes, de machines placées à bord des navires à vapeur et pour les appareils auxiliaires tels que pompes à vapeur, servo-moteurs, treuils, ventilateurs

mus mécaniquement ainsi que pour les chaudières qui les alimentent et leur tuyautage.

Toute transformation d'un navire ayant pour résultat d'en accroître la jauge donnait droit à une prime calculée conformément au tarif ci-dessus. Lors des changements des chaudières, il était alloué au propriétaire du navire une compensation de 8 francs pour 100 kilogrammes de chaudières neuves pesées sans les tubes, et de construction française (art. 5 de la loi).

A l'égard des navires en chantier, au moment de l'entrée en vigueur de la loi, les constructeurs ne devaient recevoir les allocations stipulées par l'article 4, que sous déduction du montant des droits de douane déterminés par le tarif conventionnel, relativement aux matières étrangères dont ils auraient obtenu l'admission en franchise pour la construction de ces navires (art. 8).

En ce qui concerne l'armement « à titre de compensation des charges imposées à la marine marchande pour le recrutement et le service de la marine militaire », et pour une période de dix années à dater de la promulgation de la loi, il était accordé une prime de navigation aux navires français à voiles et à vapeur.

Cette prime s'appliquait exclusivement à la navigation au long cours ; elle était fixée par tonneau de jauge net et par mille milles parcourus aux taux suivant :

1° Pour les navires de construction française et

sortant de chantier, 1 fr. 50. Le taux de la prime diminuait avec l'âge du navire. La décroissance annuelle était de :

0,0075 pour les navires en bois et pour les navires composites;
0,05 pour les navires en fer.

Le nombre des milles parcourus devant servir de base à la détermination du montant de la prime était calculé d'après la distance comprise entre le point de départ et d'arrivée, mesurée sur la ligne maritime directe.

La primé était réduite de moitié pour les navires de construction étrangère.

Elle était au contraire augmentée de 15 o/o pour les navires à vapeur construits sur des plans préalablement approuvés par le département de la Marine.

La loi prévoyait que tout capitaine recevant l'une de ces primes serait tenu de transporter gratuitement les objets de correspondance qui lui seraient confiés par l'administration des postes.

Un règlement d'administration publique était prévu pour déterminer le mode d'application de la loi.

La loi de 1881 mérite quelques critiques, en dehors même de celles que l'on peut adresser aux lois de primes en général. L'article 9 contient deux propositions vraiment contradictoires. Le législateur, après avoir eu soin d'affirmer que la prime à la navigation était accordée à titre de compensation des charges imposées à la marine par l'inscription maritime, subordonne l'allocation d'une partie de la prime à

l'achat du navire en France. Cette disposition avait pour but d'obliger les armateurs français à acheter leurs navires en France. Elle eut pour effet d'attribuer une partie de la prime à la navigation aux constructeurs sous la forme d'une élévation du prix de vente. L'armateur, avant d'acheter un navire, était amené à opter entre deux partis : toucher seulement la demi-prime en bénéficiant de la différence entre les prix anglais et les prix français ; toucher la prime entière mais payer le navire beaucoup plus cher. Les constructeurs ne manquèrent pas d'évaluer de leur côté l'avantage que les armateurs pouvaient avoir à acheter leurs navires en France ; ils pouvaient élever leur prix jusqu'à un niveau tel qu'il serait indifférent pour l'armateur d'acheter en Angleterre plutôt qu'en France ; cela leur est d'autant plus facile que les chantiers français sont peu nombreux et aux mains de très puissantes sociétés. Par l'allocation de la demi-prime, le législateur avait enlevé d'une main une partie de ce qu'il avait attribué de l'autre.

Le terme des dix années de la loi de 1881 allait expirer en 1891 ; une loi du 31 juillet 1890 vint proroger les articles 9 et 10 de la loi de 1881 jusqu'au 29 janvier 1892. L'allocation de la demi-prime était supprimée pour les navires de construction étrangère francisés à partir du 29 janvier 1891, échéance des dix années de la loi de 1881. Cette disposition fut maintenue par les lois des 25 janvier et du 20 juillet 1892, qui prorogèrent à nouveau la loi de 1881 jusqu'au 31 juillet 1892, et jusqu'au 31 janvier

1893. Désormais, les navires construits à l'étranger ne touchaient plus aucune prime ; les armateurs se trouvaient à la merci des constructeurs qui ne manquaient pas de relever leurs prix pour s'adjuger la plus grande partie de la prime à la navigation. Ce résultat voulu par le législateur était absurde. Le but des lois de primes a toujours été de permettre à l'armement de se développer. La raison principale des allocations à la construction a toujours été de permettre à l'armement de pouvoir se procurer un navire bon marché. Le résultat normal d'une bonne loi de prime devrait être l'abaissement du prix de vente des navires ; et l'armement aurait dû bénéficier, non seulement de la prime de la navigation, mais d'une partie de la prime à la construction. Ce fut le résultat inverse qui se produisit. L'erreur était grande. Il est fort peu intéressant pour un pays d'avoir des sociétés de construction navales prospères, si cette prospérité n'existe qu'au détriment du budget et de la marine.

Malgré cela, il semble bien que la loi de 1881 ait donné quelques résultats.

De 1881 à 1892, notre marine à voiles, si elle reste à peu près stationnaire au point de vue de son effectif numérique (14.391 navires en 1881, 14.470 en 1892), diminue d'une façon continue quant à son tonnage

En 1875, notre marine à voiles comptait 14.987 navires jaugeant 831.852 tonneaux.

En 1881, elle compte 14.391 navires jaugeant 602.594 tonneaux,

En 1885, elle compte 14.329 navires jaugeant 507.819 tonneaux.

En 1890, elle compte 14.001 navires jaugeant 444.092 tonneaux.

En 1892, elle compte 14.117 navires jaugeant 407.044 tonneaux.

Le résultat est tout à fait normal ; la marine française suivait la même évolution que les marines étrangères. Le navire à vapeur affirmait de plus en plus sa supériorité, il tendait à éliminer le navire à voiles, instrument inférieur au point de vue économique. Une remarque s'impose à la lecture des chiffres ci-dessus. Le tonnage global de la marine à voiles a subi une chute plus rapide que l'effectif numérique. Cela tient à ce que l'élimination du bâtiment à voiles a porté surtout sur la navigation au long cours et sur le cabotage international ; les voiliers éliminés étaient de grands voiliers à fort tonnage. En ce qui concerne le cabotage de port français à port français, le voilier a pu résister plus longtemps à la concurrence du vapeur. Sur des parcours petits, la durée même du parcours est relativement peu de chose par rapport au temps nécessaire au chargement et au déchargement.

Notre marine à vapeur, par contre, suivait une marche progressive :

En 1875, elle comptait 537 navires à vapeur jaugeant 205.420 tonneaux.

En 1881, elle compte 735 navires à vapeur jaugeant 311.779 tonneaux.

En 1885, elle compte 937 navires à vapeur jaugeant 492.396 tonneaux.

En 1890, elle compte 1.110 navires à vapeur jaugeant 499.921 tonneaux.

En 1892, elle compte 1.161 navires à vapeur jaugeant 498.562 tonneaux.

De 1875 à 1890, le nombre des navires à vapeur avait moins que doublé, tandis que le tonnage qu'il représentait avait sensiblement plus que doublé. De plus en plus, les possibilités de la construction poussaient à la construction du navire à fort tonnage, économiquement plus avantageux.

Au point de vue du tonnage des bâtiments à vapeur, nous venions en 1890 au troisième rang après l'Angleterre avec ses 4.820.077 tonneaux et l'Allemagne avec ses 552.691 tonneaux.

La part de notre pavillon s'était sensiblement relevée ; en 1879 elle n'était que de 33, 40 o/o ; en 1889 elle était de 39,20 o/o.

La loi de 1881 a donc été féconde.

§ 3. — LA LOI DU 30 JANVIER 1893

La loi de 1881, prorogée par deux fois, expirait le 30 janvier 1893. La question des primes se posait à nouveau.

Plusieurs faits attirèrent l'attention du législateur. On venait d'abandonner le régime des traités de commerce, pour lui substituer un système de double tarif autonome, beaucoup moins libéral que l'ancien tarif conventionnel. Les droits sur les produits métal-

lurgiques entrant dans la construction des navires étaient sensiblement relevés. Si l'on admettait que les primes à la construction doivent être une compensation des charges résultant du tarif douanier, à toute augmentation des droits de douane, il devait en résulter comme conséquences nécessaires un accroissement du taux des primes. L'industrie des constructions navales en France n'aurait jamais pu lutter contre la construction anglaise sans ces primes. Une industrie qui n'est nullement protégée par un droit de douane suffisamment élevé, se trouve dans l'impossibilité de soutenir la concurrence, s'il n'existe aucun système d'admission temporaire lui permettant de se procurer en franchise les matières qui lui sont nécessaires.

Deux phénomènes attirèrent tout particulièrement l'attention du législateur. Tout d'abord : la diminution progressive de notre marine à voiles. Le phénomène n'avait rien d'alarmant, il était absolument normal et tendait à se produire dans tous les pays ; il aurait fallu simplement se demander si cette diminution n'était pas amplement compensée par l'accroissement de l'effectif de notre marine à vapeur. Ce ne fut cependant pas l'opinion du législateur qui suivait en cela la commission. Nous trouvons dans le rapport de M. Moinet ce passage singulier :

« La marine à voiles, qui comptait encore 514.000 tonneaux en 1881, est réduite aujourd'hui à 268.000 tonneaux, dont 100.000 à peine peuvent prétendre à la prime. La décadence se poursuit avec une régu-

larité persistante et implacable ; elle perd 20.000 tonneaux en moyenne par an, proportion qui dépasse de plus de moitié la diminution normale de l'effectif à voiles dans les marines les plus progressives au point de vue de la vapeur : celle de l'Angleterre et de l'Allemagne. Bien plus, ces deux puissances ont augmenté leur flotte à voiles, la première de 39.000 tonneaux, la seconde de 22.600 tonneaux ; nous avons encore perdu 17.560 l'année dernière. Il est donc vrai d'affirmer que la marine à voiles n'a pas trouvé dans la loi de 1881 les conditions nécessaires pour assurer son existence. »

M. Moinet a très bien vu que la décadence de la marine à voiles était une chose nécessaire, il avait devant lui l'exemple de l'Angleterre et de l'Allemagne ; il fait cependant état d'une augmentation du tonnage des voiliers de ces deux pays pour impressionner le législateur.

Mais cette augmentation était vraiment anormale. L'effectif à voiles anglais dans les années 1890, 1891 et 1892 se montait aux chiffres suivants :

1890	13.852	voiliers	jaugeant	2.907.405	tonneaux
1891	13.500	—	—	2.944.693	—
1892	13.266	—	—	3.054.244	—

Si le tonnage des voiliers s'était accru, leur nombre avait sensiblement diminué, ce qui tenait uniquement à la mise à la mer des bâtiments à voiles de dimension considérable, construits en fer.

Le mouvement était d'ailleurs factice ; dans les années qui suivirent 1892, l'effectif des voiliers en

Angleterre diminue aussi quant à l'importance du tonnage.

1893	12.941	voiliers	jaugeant	3.013.488	tonneaux
1894	12.646	—	—	2.962.425	—
1895	12.335	—	—	2.843.330	—
1896	12.013	—	—	2.711.598	—
1897	11.911	—	—	2.589.570	—

En ce qui concerne la flotte allemande, M. Moinet n'a pu citer qu'un seul chiffre, celui de 1892. La décadence de la marine à voiles s'accroît après 1892, en Allemagne comme en Angleterre.

Quoi qu'il en soit, l'argument frappa le législateur. On faisait valoir en outre en faveur de notre marine à voiles : qu'il était injuste que le voilier reçoive la même prime que le vapeur, pour cette raison qu'étant moins rapide, voyageant beaucoup moins vite, constamment obligé par le régime des vents à s'éloigner de l'arc de grand cercle qui mesure la distance de port à port, il était en état d'infériorité en face de son rival, le vapeur, dont l'effet utile était toutes choses égales d'ailleurs, trois fois plus grand.

On ajoutait que le voilier, étant d'une manœuvre difficile, était l'école du meilleur marin.

Le Parlement eut le tort de se laisser impressionner par un phénomène qui n'avait rien d'alarmant, pour avoir voulu réagir contre un phénomène économique naturel, et il élabora une loi dont les conséquences furent désastreuses pour le pays.

Un autre fait entraîna aussi le Parlement dans une fausse voie. Sous l'empire de la loi de 1881, les

armateurs achetaient fréquemment leurs navires à l'étranger. Tout compte fait, il arrivait souvent que le simple bénéfice qu'ils faisaient sur le prix d'achat, lorsqu'ils achetaient leurs bâtiments à l'étranger, compensait largement la perte d'une moitié de la prime à la navigation. Cette possibilité pour l'armateur de toucher encore une demi-prime même en cas d'achat du navire à l'étranger, avait amené les protestations des constructeurs, et c'est pour les favoriser que les lois du 31 juillet 1890, du 25 janvier et du 20 juillet 1892, qui prorogèrent la loi de 1881, avaient supprimé l'allocation de ladite prime. La loi de 1893 étendit aux navires francisés pendant la période de prorogation de la loi de 1881, le bénéfice de la demi-prime, mais elle la supprima pour l'avenir.

La loi de 1893 portait l'empreinte des préoccupations dominantes de ses auteurs ; elle comportait les dispositions suivantes :

PRIMES A LA CONSTRUCTION. — Le taux en était porté à 65 francs par tonneau de jauge brute totale pour les navires à vapeur ou à voiles, en fer ou en acier. Il était de 40 francs pour les navires en bois, de 150 tonneaux ou plus, et de 30 francs pour les navires en bois de 150 tonneaux (article 2).

Toute transformation d'un navire ayant pour résultat d'en accroître la jauge, donnait droit à une prime calculée conformément au tarif ci-dessus, d'après le nombre de tonneaux d'augmentation de la jauge (art. 2).

Le montant de la prime était calculé non sur la jauge nette, comme sous l'empire de la loi de 1881, mais sur la jauge brute totale.

Des primes étaient en outre allouées aux constructeurs de machines, pour les machines motrices et appareils auxiliaires tels que : pompes à vapeur, servos-moteurs, dynamos, treuils, ventilateurs, mus mécaniquement, placés à l'état neuf à bord des navires, tant à voiles qu'à vapeur, ainsi que pour les chaudières à vapeur neuves qui les alimentent et leur tuyautage. Le taux était de 15 francs par 100 kilogrammes. La prime était accordée aussi au même taux, pour les machines motrices et appareils auxiliaires mis en place à l'état neuf, ainsi que pour les parties neuves des machines qui subissaient des transformations ou des réparations au cours de l'existence du navire (art. 3).

Lors du changement de chaudières, la compensation était fixée à 15 francs par 100 kilogrammes de chaudières neuves de construction française.

PRIMES A LA NAVIGATION. — La loi de 1893 accordait une prime à la navigation à tous les navires de construction française, jaugeant plus de 80 tonneaux bruts, s'ils étaient à voiles, et plus de 100 tonneaux bruts, s'ils étaient à vapeur.

La prime devait s'appliquer pendant une durée de dix années à dater de la francisation. Il y avait là une innovation. On avait remarqué que le fait de prendre comme base la mise en application de la loi comme point de départ de l'allocation de la prime,

amenait un excédent de commandes et l'encombrement des chantiers dans les premières années, encombrement suivi ensuite d'une dépression. C'est ainsi que nos chantiers qui avaient construit 763 navires, tant voiliers que vapeur en 1880, en construisaient 894 en 1881, au moment de la mise en application ; 804 en 1882 ; 882 en 1883 ; et moins de 700 par an, dans les dernières années. Il y avait eu là une faute que le législateur de 1893 évita.

La prime à la navigation était attribuée exclusivement à la navigation au long cours, et à celle au cabotage international. C'était encore une autre innovation. La loi de 1881 n'accordait pas la prime aux navires se livrant au cabotage international et c'était une anomalie. La distinction entre le long cours et le cabotage international est purement artificielle. Quant au taux de la prime, il était déterminé par l'article 6.

La base de l'allocation était pour la prime à la navigation, comme pour celle à la construction, la jauge brute totale du navire calculée conformément aux articles 1 à 12 du décret du 24 mai 1873, et à l'article 1^{er} du décret du 7 mars 1889. La prime était calculée sur cette jauge brute, et sur le nombre de mille milles parcourus.

Les taux étaient fixés aux chiffres suivants :

Pour les navires à vapeur de construction française : 1 fr. 10 avec décroissance annuelle à partir de leur construction, de 0 fr. 06 pour les navires en

bois, et de 0 fr. 04 pour les navires en fer ou en acier.

Pour les navires à voiles : 1 fr. 70 avec décroissance annuelle à partir de leur construction, de 0 fr. 08 pour les navires en bois, et de 0 fr. 06 pour les navires en fer ou en acier.

Les navires faisant la navigation au cabotage international ne recevaient que les deux tiers de la prime. Les navires faisant cette navigation et francisés avant le 1^{er} janvier 1893, étaient assimilés aux navires de construction française.

La prime était augmentée de 25 0/0 pour les navires à vapeur construits sur des plans préalablement approuvés par le département de la Marine. Cette disposition existait déjà dans la loi de 1881. Elle était destinée à encourager la construction de paquebots susceptibles d'être armés en croiseurs auxiliaires en cas de guerre.

Le nombre des milles parcourus était évalué d'après la distance comprise de port à port entre les points d'arrivée, mesurée sur la ligne maritime la plus directe, suivant les méthodes de calcul, et d'après le degré d'approximation, qui devaient être déterminés par un règlement d'administration publique.

COMMENT JUGER LA LOI DE 1893. — En 1893, on avait cependant fait de lourdes fautes. Plusieurs des dispositions de la loi de 1893 étaient éminemment critiquables.

En ce qui concerne la construction, le taux de 90 francs par tonneau de jauge était excessif, et

dépassait sensiblement le remboursement des droits de douane sur les matières nécessaires à la construction des navires.

L'allocation aux voiliers d'une prime de 1 fr. 70 par tonneau, alors que celle accordée aux vapeurs n'était que de 1 fr. 10, devait avoir pour effet de développer notre flotte à voiles au détriment de notre flotte de vapeur.

Notre marine à voiles, qui comprenait, en 1892, 14.117 unités, jaugeant 407.000 tonneaux, atteignait successivement les chiffres suivants :

1894	14 332	navires jaugeant	398.000 tonneaux
1897	14.352	—	421.000 —
1901	14.393	—	564.000 —
1902	14.691	—	669.000 —

Notre flotte de voiliers se développait d'une façon anormale alors que dans tous les autres pays le voilier reculait devant le vapeur. C'est ainsi que l'Angleterre, qui comptait dans sa flotte de commerce en 1886 15.796 voiliers jaugeant 3.360.00 tonneaux, n'en comprenait plus en 1892 que 13.266 jaugeant 3.054.000, et en 1902, que 10.273 jaugeant 1.931.000 tonneaux. Et cette diminution est plus rapide en ce qui concerne le tonnage qu'en ce qui concerne l'effectif numérique. Le grand voilier en acier à fort tonnage tendait de plus en plus à être éliminé par le vapeur, dans la navigation de concurrence.

La flotte allemande suivait elle aussi la même évolution. Elle comprenait en 1886 :

1886	3.320	voiliers jaugeant	830.000	tonneaux
1892	2.742	—	725.000	—
1902	2.500	—	571.000	—

Ainsi donc, la France était un des rares pays qui développait sa marine à voiles alors que tout faisait prévoir une supériorité technique de plus en plus grande du bateau à vapeur. Notre Parlement avait fait une loi faisant remonter à notre marine le courant du progrès.

Notre marine à vapeur comptait en 1892, 1.161 unités jaugeant 498.000 tonneaux ; en 1902, elle comptait 1.330 unités jaugeant 549.000 tonneaux, soit un accroissement de 169 unités et de 51.000 tonneaux. Pendant le même laps de temps, l'effectif de la marine anglaise était passé de 7.918 unités et 5.559.000 tonneaux à 9.700 unités et 8.098.000 tonneaux, augmentant de 1.852 unités et de 2.449.000 tonneaux. La flotte allemande suivait elle aussi une progression très rapide :

1892	986	vapeurs jaugeant	786.000	tonneaux
1902	1.545	—	1.622.000	—
Accroissement : 559 navires jaugeant 836.000 tonneaux.				

Alors que la flotte anglaise avait gagné 1.852 vapeurs et 2.449.000 tonneaux, et que la flotte allemande marchait à pas de géant, s'enrichissant de 836.000 tonneaux, la flotte française avait augmenté péniblement en dix ans de 51.000 tonneaux. Et encore cet accroissement portait surtout sur la marine subventionnée et sur la navigation réservée.

M. Estier, dans son rapport sur la marine fait en 1898 devant la commission extra-parlementaire d'enquête, a nettement mis en relief le phénomène. De 1893 à 1898, alors que le gain de la flotte à vapeur prise dans son ensemble avait été de 58 navires jaugeant 66.961 tonneaux bruts, la navigation de concurrence, la seule qui bénéficie de la loi sur les primes, a été en réalité en perte de 4 navires et de 242 tonneaux bruts.

Ainsi s'était réalisée la prédiction faite par M. Raynal à la tribune de la Chambre. On avait fait à la marine à voiles des avantages vraiment excessifs ; et ces avantages résultaient non seulement de la surprime à la navigation à voiles, mais encore de ce fait, que la prime étant calculée sur le tonnage brut, le navire à voiles se trouvait encore de ce chef sensiblement avantagé, pour cette raison que son tonnage net, le seul qui compte au point de vue de l'utilisation du navire, est peu différent du tonnage brut, alors que, pour le navire à vapeur, l'espace occupé par les machines et chaudières diminue sensiblement l'espace utilisable.

Le fait de prendre comme base pour l'allocation de la prime le tonnage brut et non pas le tonnage net avait d'ailleurs entraîné une autre conséquence éminemment fâcheuse : la diminution de la capacité utilisable des navires. Les armateurs n'étaient pas intéressés par le mode d'allocation de la prime à diminuer les espaces inutilisables dans leur navire, alors, il ne fut pas rare de voir des navires dont la

jauge nette n'atteignait pas la moitié de la jauge brute.

D'autre part, il semble bien que la loi de 1893 n'a pas eu pour effet de rajeunir notre marine. M. Estier le constate : « De 1803 à 1898, il a été immatriculé sous notre pavillon 253.939 tonneaux de jauge brute en vapeurs de plus de 100 tonneaux bruts. Sur ce chiffre, 157.643 étaient de vieux navires, achetés d'occasion, et 96.296 seulement étaient des vapeurs de nouvelle construction : 37 o/o du total.

Au contraire, sur 816.000 tonneaux d'addition dans la même période, la flotte allemande à vapeur compte 716.000 tonneaux de construction neuve : 88 o/o du total.

Quant à la flotte anglaise, elle s'est accrue en navires neufs d'une jauge de 3.613.000 tonneaux : 95 o/o du total, et seulement de 153.000 tonneaux de navires âgés », et il conclut : « C'est avec un profond sentiment de tristesse que nous livrons encore cette constatation aux réflexions des esprits sérieux. »

Une autre erreur de la loi de 1893 résultait de la suppression définitive de la demi-prime à la navigation accordée aux navires achetés à l'étranger.

Cette suppression avait été décidée par le Parlement en 1893 sur les instances des représentants de la métallurgie et de la construction navale, et malgré les efforts du gouvernement d'alors, représenté par M. Siegfried, ministre du Commerce, du président de la Commission spéciale, M. Raynal, et du rapporteur, M. J.-Charles Roux.

Les constructeurs avaient fait valoir toutes sortes d'arguments dans le but d'emporter cette suppression : les deux industries de l'armement et de la construction, disaient-ils, étaient solidaires, elles ne pouvaient prospérer l'une sans l'autre ; une industrie des constructions navales prospère était intéressante au plus haut point, du point de vue de la défense nationale ; enfin, le monopole qu'on allait ainsi accorder aux constructeurs ne devait inquiéter personne ; de nouveaux chantiers ne tarderaient pas à se créer, et l'écart entre les prix anglais et français ne tarderait pas à diminuer. Les constructeurs ajoutaient qu'ils renonceraient volontiers à une augmentation de la prime de construction, si on leur accordait cette suppression de la demi-prime.

Tous ces arguments étaient tendancieux. Les constructeurs renonçaient facilement à une augmentation de la prime parce qu'ils espéraient attirer à eux la plus grande partie de la prime à la navigation sous la forme d'une considérable augmentation du prix de vente de leurs navires.

Les armateurs protestèrent contre les prétentions des représentants de l'industrie des constructions navales ; malheureusement ils ne reçurent pas satisfaction. Qu'en advint-il ? Les constructeurs élevèrent considérablement leurs prétentions. En outre, comme ils étaient occupés à peu près exclusivement à la construction des bâtiments à voiles, que les armateurs consentaient à payer plus cher à cause du taux très élevé de la prime, ils refusaient purement et

simplement les commandes, ou stipulaient un délai de livraison très éloigné lorsqu'il s'agissait de vapeurs. Beaucoup d'armateurs qui auraient commandé des vapeurs malgré la différence des primes durent, soit commander des voiliers, ce qui accentuait encore les effets fâcheux de la loi, soit s'adresser aux chantiers anglais, ce qu'ils firent souvent.

M. Estier, dans son rapport de 1897, constate que de 1893 à 1897, nos chantiers de construction ont annuellement beaucoup moins construit de vapeurs que dans la période 1881-1884. Nous reproduisons ces chiffres :

1881...	9.176 tonneaux	1893...	8.737 tonneaux
1882...	43.632 —	1894...	4.022 —
1883...	26.040 —	1895...	6.005 —
1884...	40.655 —	1896...	6.559 —
		1897...	5.200 —
Moyenne.	29.875 —	Moyenne.	6.112 —

Enfin, le droit à la prime à la navigation n'étant pas subordonné au transport effectif de marchandises, et dépendant uniquement du nombre des milles parcourus, on put voir cette chose scandaleuse : des navires armés uniquement pour parcourir des milles, promener leur cargaison de cailloux dans toutes les parties du monde.

La loi de 1893 constituait, en somme, un grave échec du législateur.

§ 4. — LA LOI DE 1902

Au cours de la discussion générale du budget du

ministère du Commerce et de l'Industrie pour l'exercice 1897, la Chambre des députés votait à l'unanimité, dans la séance du 1^{er} décembre 1896, une résolution invitant le gouvernement « à faire rechercher par une commission spéciale les moyens de venir en aide à la marine marchande ».

Le gouvernement constitua donc, par décret du 9 février 1897, une Commission extraparlamentaire composée de membres du Parlement, du Conseil d'État, des administrations intéressées, des Chambres de commerce et des industries de l'armement et des constructions navales. Après de longues études, M. Estier, membre de la Chambre de commerce de Marseille, présenta un rapport à la commission de la marine marchande. Le rapport de M. Estier est reproduit dans l'exposé des motifs du projet de loi sur la marine marchande, présenté par le gouvernement, représenté principalement par M. Millerand, ministre du Commerce.

Le rapport de M. Estier, document très intéressant, est divisé en trois parties :

Dans une première partie, la situation générale de notre marine est mise en relief; M. Estier s'attache à faire ressortir son état de décadence tel qu'il ressort de l'examen des statistiques. Après avoir constaté le fait, il met en relief les causes de diverses natures qui l'ont déterminé, la nécessité de remédier dans la mesure du possible à notre état d'infériorité en face de nos concurrents étrangers, en protégeant non seulement notre industrie de l'armement, mais encore

celle des constructions navales. La deuxième partie du rapport est relative aux travaux de la Commission extraparlamentaire ; la troisième contient l'exposé des solutions proposées. Il est intéressant de jeter un coup d'œil d'ensemble sur les travaux de la commission et surtout de la sous-commission.

En 1897, une fois de plus, on a proposé le rétablissement de la surtaxe du pavillon tiers. Cette mesure fut écartée pour cette raison, qu'elle aurait amené un renchérissement du fret pour les marchandises importées sous pavillon français, ou l'élévation du droit de douane pour les autres. D'autre part on a craint, non sans raison, des représailles de la part de gouvernements étrangers. Le rapport de M. Estier conclut en ces termes : « Impraticable et inefficace, tel apparait ce moyen que certains esprits considéraient comme la panacée de la marine marchande. »

Les Chambres de commerce des ports maritimes proposaient le rétablissement pur et simple de la demi-prime ; la sous-commission, sur l'opposition énergique des constructeurs, rejeta la proposition ainsi que toutes celles de même nature, tendant à enlever aux constructeurs français leur monopole de fournisseurs de la marine nationale. Cependant, au fur et à mesure que les séances de la sous-commission se suivaient, les constructeurs sentaient la nécessité de rechercher un terrain de conciliation. C'est ainsi qu'au cours de l'une des séances M. Jouet-Pastré, président de la Compagnie des Forges et

Chantiers de la Méditerranée, qui s'était prononcé énergiquement contre la demi-prime, déclara « qu'il consentirait à ce qu'un encouragement fût accordé aux navires de construction étrangère, à cette condition *sine qua non*, que les avantages faits à la construction française fussent tels, que les armateurs aient un avantage marqué à construire en France. » Puis, M. Daynard, ingénieur en chef de la Compagnie générale Transatlantique, fit à son tour des déclarations analogues, et ce fut ainsi que naquit le système de la compensation d'armement, innovation de la loi de 1902.

En ce qui concerne la prime à la navigation, la sous-commission se garda bien de proposer la réduction des avantages excessifs faits aux voiliers par la loi de 1893 ; elle proposa, simplement, le relèvement de la prime à la navigation des vapeurs, au même taux que celui fixé par la loi de 1893 pour les voiliers.

Telles étaient en résumé les propositions de la commission ; elles servirent de base à l'élaboration de la loi de 1902, qui consacra le système de la commission : la loi de 1902 crée un mécanisme de primes dont voici sommairement le fonctionnement :

1° Les navires construits à l'étranger, et armés sous pavillon français recevront, à certaines conditions, une allocation dite compensation d'armement. La compensation d'armement était « une sorte de remboursement des dépenses supplémentaires occasionnées par la législation spéciale qui régit les

navires armés sous pavillons français, législation qui s'est traduite pour l'armateur par un surcroît de frais, et par le coût élevé de l'armement proprement dit ».

Étant donné le but de cette prime, on avait pensé qu'il fallait la faire varier en raison de ce surcroît de frais, et on avait admis comme base d'allocation de la prime, non pas le nombre de milles parcourus, mais le nombre de jours d'armement administratif.

L'article 2 de la loi fixait le taux et les conditions de perception. La prime était proportionnelle à la fois à la jauge brute totale et au nombre de jours d'armement administratif du navire, l'armement administratif étant compté à partir du jour et seulement pendant le temps où le rôle de l'équipage sera complet sauf le cas de force majeure. Il cessera par le désarmement (art. 2 *in fine*). La perception de la prime ne pouvait avoir lieu que sur un nombre de jours ne dépassant pas trois cents par an.

Avait droit à la compensation de l'armement, tout vapeur de construction étrangère en fer ou en acier, armé sous pavillon français pour le long cours ou le cabotage international, jaugeant plus de 100 tonneaux bruts, et appartenant, soit à des particuliers, soit à des sociétés (art. 2 § 1).

Les taux de la compensation d'armement étaient fixés par jour d'armement administratif, et par tonneau de jauge brute totale, aux chiffres suivants :

0 fr. 05 par tonneau et par jour d'armement administratif jusqu'à 2.000 tonneaux.

0 fr. 04 par tonneau et par jour d'armement administratif de 2.000 à 3.000 tonneaux.

0 fr. 03 par tonneau et par jour d'armement administratif au-dessus de 4.000 tonneaux.

La perception de la prime ne pouvait porter sur un nombre de tonneaux supérieur à 7.000.

2° Les navires construits en France jaugeant plus de 100 tonneaux bruts et naviguant sous pavillon français, touchaient une prime de navigation fixée par tonneau de jauge brute totale, et par milles parcourus au taux suivant :

Pour les vapeurs, 1 fr. 70 pour la première année, avec décroissance annuelle à partir de leur francisation, de 4 centimes pendant la première période de quatre ans, de 8 centimes pendant la deuxième période de quatre ans, et de 16 centimes pendant la troisième période de quatre ans (art. 3).

Pour les vapeurs jaugeant plus de 3.000 tonneaux bruts, le taux de la prime était diminué sur l'ensemble de la jauge totale, de 1 centime par 100 tonneaux ou fraction de 100 tonneaux au-dessus de 3.000 tonneaux, sans que le taux de la première année puisse descendre au-dessous de 1 fr. 50 jusqu'à 7.000 tonneaux. Un vapeur d'un tonnage brut supérieur à 7.000 tonneaux, touchait la même prime qu'un navire à vapeur de 7.000 tonneaux.

Pour les navires à voiles, le taux de la prime était de 1 fr. 70 pour la première année, avec décroissance annuelle à partir de leur francisation, de 2 centimes pendant la première période de quatre

ans, de 4 centimes pendant la seconde période de quatre ans, et de 8 centimes pendant la troisième période de quatre ans (art. 3). Pour les voiliers jaugeant plus de 600 tonneaux bruts, le taux de la prime initiale étant diminué sur l'ensemble de la jauge totale, de 10 centimes par 100 tonneaux ou fraction de 100 tonneaux au-dessus de 600 tonneaux jusqu'à 1.000 tonneaux. La prime pour un voilier d'un tonnage supérieur à 1.000 tonneaux était la même que celle accordée à un voilier de 1.000 tonneaux.

Le nombre des milles parcourus était évalué d'après la distance comprise de port à port, entre les points de départ et d'arrivée, mesurée sur la ligne maritime la plus directe suivant les méthodes de calcul déterminées par les règlements d'administration publique (art. 3).

La prime de navigation devait être payée pendant douze ans à partir de la francisation, à tout navire construit en France pendant la durée d'application de la loi. Les vapeurs de construction française avaient le droit pour chaque voyage d'opter entre la compensation d'armement et la prime à la navigation.

Sur le montant des primes accordées à la navigation et pour la compensation d'armement, un prélèvement de 5 o/o devait être effectué au profit de tous les inscrits maritimes; les sommes en provenant devaient être versées à la Caisse de prévoyance des marins, en vue de diminuer le montant des rete-

nues effectuées sur leurs salaires et pour alimenter cette caisse (art. 4).

L'article 5 de la loi réglait le montant de la prime à allouer aux navires armés au cabotage international. Ces navires n'avaient droit qu'aux deux tiers de la prime de navigation ou de la compensation d'armement (art. 5 § 1). Les autres paragraphes de l'article 5 prévoyaient et réglaient le cas d'un navire se livrant au cours d'un même voyage, à la fois à des opérations de long cours et de cabotage international.

En dehors des conditions ci-dessus énoncées, la loi de 1902 exigeait d'autres conditions pour la perception des primes. Les unes sont relatives à la société exploitant le navire : « Les sociétés anonymes ou autres, propriétaires de bâtiments, recevant l'une de ces allocations, devront avoir dans leur conseil d'administration ou de surveillance une majorité de citoyens français. Le président du conseil d'administration, l'administrateur délégué ou le gérant devront être Français. »

Lorsqu'il sera établi que le propriétaire français, société ou individu, bénéficiant des avantages de la loi, est une personne interposée et que le réel propriétaire est étranger, les primes seront immédiatement supprimées. L'administration pourra exercer la répétition pour les sommes indûment perçues (art. 1^{er}).

D'autres conditions sont relatives à un minimum de parcours, à l'âge du navire, à sa vitesse. N'avaient

pas droit à la prime à la navigation non plus qu'à la compensation d'armement, les navires francisés après leur septième année postérieurement à la promulgation de la loi, ainsi que les navires âgés de plus de douze ans.

Les navires affectés à la grande ou à la petite pêche, à la navigation de plaisance, aux services postaux subventionnés, à la navigation réservée, ainsi que ceux exécutant uniquement un parcours entre un port français et un port étranger distants de moins de 120 milles ?

La loi avait pris des précautions pour ne primer qu'une navigation réellement productive ; elle exigeait le transport d'une quantité de marchandises représentant en tonneaux d'affrètement le tiers au moins de la jauge nette et ce, sur le tiers au moins du parcours effectué par le navire depuis son départ d'un port français jusqu'à son retour dans un port français.

Afin d'encourager la vitesse, les primes à la navigation et la compensation étaient réduites de 5 o/o pour les navires à vapeur ayant réalisé aux essais à demi-charge une vitesse inférieure à 12 nœuds ; elles étaient réduites de 10 o/o pour les navires à vapeur ayant réalisé aux essais à demi-charge une vitesse inférieure à 11 nœuds.

Enfin, et en vue de sauvegarder le Trésor public, le tonnage à primer au cours de l'application de la loi était limitée à 500.000 tonneaux, dont 200.000 de voiliers. Chaque année, le tonnage qui pouvait être

primé ne devait pas dépasser 50.000 tonneaux de vapeur et 15.000 de voiliers ; dans le cas où le chiffre de 50.000 pour les vapeurs ne serait pas atteint, la différence devait être reportée d'année en année. Les articles 23 et 24 superposaient à cette limite des limites de crédit. Le montant total des primes à la navigation et des compensations d'armement qui pouvaient être payées en exécution de la loi, ne devaient pas dépasser 15.000.000 au plus pour les voiliers.

Résultats de la loi de 1902. — La loi de 1902 très compliquée, mal équilibrée, ne donna pas plus que les précédentes des résultats satisfaisants. Elle désavantageait les navires de fort tonnage par rapport à ceux de faible tonnage. Le taux de la compensation d'armement était calculé d'une façon singulière. La jauge brute totale du navire était décomposée en fractions successives :

Aux premiers 2.000 tonneaux on appliquait le taux de 0 fr. 05					
—	1.000	—	suivants	—	0 fr. 04
—	1.000	—	—	—	0 fr. 03
—	3.000	—	—	—	0 fr. 02

L'armateur ne touchait aucune prime à raison des tonneaux dépassant 7.000.

En somme, le taux de la compensation d'armement était dégressif par paliers ; ce qui était absolument logique, étant donné que les dépenses spéciales résultant des charges imposées à notre armement par notre législation, croissent moins vite que proportionnellement aux tonnages. De même, le prix

du navire croît lui-même moins vite que le tonnage. Mais si l'on rapporte le montant de la prime au prix d'achat du navire, il résulte des taux ci-dessus que le montant de cette prime par 1.000 francs du prix d'achat, calculé sur un même nombre de jours d'armement administratif, décroît sensiblement à partir de 4.000 tonneaux, et le taux de décroissance devient assez rapide au delà de 7.000 tonneaux.

Des limitations analogues existaient dans la loi de 1902, en ce qui concerne la prime à la navigation. Les vapeurs de construction française ne touchaient cette prime que pour la partie de leur tonnage qui ne dépassait pas 7.000 tonneaux (art. 3).

Les voiliers de construction française ne touchaient la même prime que jusqu'à concurrence de 1.000 tonneaux.

Alors que la loi de 1893 avait favorisé le voilier par rapport au vapeur, la loi de 1902 avait en quelque sorte accordé une prime à la construction des navires de faible tonnage. Or, le navire de faible tonnage est un instrument économique inférieur. Si l'on rapporte au tonneau de jauge les éléments qui doivent se soustraire des sommes touchées par l'armateur, pour le fret transporté (charge de capital et d'exploitation), on s'aperçoit qu'il représente une somme par tonneau de jauge d'autant plus faible, que le tonnage du navire est plus élevé. Pour beaucoup d'opérations a dit M. Dumont, assureur, à la Commission d'enquête de 1902, « les dimensions de nos navires sont trop petites. Tandis que les navires français qui vont

chercher du guano dans les mers du Sud perdent de l'argent avec 90 francs de fret, les anglais en gagnent à 70 et 80 francs de fret ».

Et M. Quesnel du Havre ajoutait : « Sur le transport d'une double cargaison de 1.500 tonneaux (d'affrètement) pour un seul navire de 1.000 tonneaux de jauge ; au lieu de deux cargaisons de 750 tonneaux chacune par deux navires de 500 tonneaux de jauge, il y aura pour l'armateur une économie de 9.000 fr. sur les gages et la nourriture d'un capitaine, d'un second et d'un lieutenant, de 15 francs par jour, pour gages et nourriture de 12 marins ; ce qui fera 24.000 francs pour une année de navigation et 1.500 tonneaux ou 16 francs par tonneau et par an. Une autre cause d'économie réside dans la possibilité de composer des cargaisons assorties de marchandises lourdes et légères, dont le tonneau (d'affrètement) se paie aux 1.000 kilogrammes pour les premières et à raison de 1 m. 3 44 au calage pour les autres. Le nombre de tonneaux payant fret peut en certains cas être augmenté de 5 0/0 par un bon assortiment. »

On ne peut mieux mettre en relief la supériorité du navire de fort tonnage.

Mais là n'était pas l'erreur principale commise par le législateur de 1902 : la loi de 1902 avait prévu dans son article 17 un crédit-tonnage de 500.000 tonneaux pour les vapeurs, et de 100.000 tonneaux au maximum pour les voiliers. Les 500.000 tonneaux se décomposaient en deux maxima :

300.000 tonneaux pour les vapeurs de construction française					
200.000	—		—		étrangère.

D'autre part, dans son article 23, la loi avait limité à une somme globale de 150.000.000 dont 15.000.000 au plus pour les voiliers, le montant global des primes à la navigation et des compensations d'armement, pendant toute la période de temps dans laquelle la loi ferait sentir ses effets.

L'article 7 avait prévu, dans un but d'économie, la limitation du crédit-tonnage. Cette limitation ne déterminait pas exactement la charge qui résulterait pour le trésor de l'application de la loi. Tous les tonneaux d'un même navire ne touchant pas la même prime, la charge dépendait du tonnage plus ou moins élevé des unités mises à la mer. Or, comme le taux de la prime était décroissant par paliers, il en résultait que plus le tonnage de chaque navire mis à la mer était élevé, moins grande devait être le montant global des primes à payer. D'autre part, le législateur, en limitant à 7.000 pour les vapeurs et à 1.000 pour les voiliers, le nombre de tonneaux donnant lieu à la perception de la prime, avait pensé de cette façon s'abstenir de primer dans chaque navire la partie du tonnage dépassant respectivement les chiffres de 7.000 et de 1.000. En réalité, ces limitations avaient simplement pour effet d'interdire presque aux armateurs la mise à la mer de vapeurs ou de voiliers dépassant respectivement ces chiffres, et alors, au lieu de primer 500.000 tonneaux de gros navires, donnant lieu à la perception de primes

réduites, puisque le taux des primes décroissait avec les tonnages, on préférait primer 500.000 tonneaux de petits navires touchant de fortes primes.

La combinaison des deux clauses de sauvegarde aboutissait, résultat paradoxal, à surcharger le Trésor.

Quant à la limite de 500.000 tonneaux, elle eût été suffisante à elle seule pour limiter le sacrifice du Trésor ; le Sénat trouva bon d'inscrire dans la loi le maximum de 150.000.000 dont 15.000.000 pour les voiliers. Malheureusement ce crédit était tout à fait insuffisant.

Les primes calculées pour les douze années sur les bases fixées par les articles 2 et 3 de la loi, d'après les barèmes établis par l'article 23 du règlement d'administration publique du 9 septembre 1902, res sortent en moyenne aux chiffres suivants :

341 fr.	pour les voiliers ;
137 fr.	pour les vapeur de construction étrangère
592 fr.	pour les vapeurs de construction française.

Le crédit argent nécessaire aurait dû se monter à 238.700.000 francs, se décomposant ainsi qu'il suit :

Somme nécessaire pour primer les 100.000 tonneaux de voiliers.....	34.100.000 fr.
Somme nécessaire pour primer les 300.000 tonneaux de vapeur de construction française.....	177.600.000 fr.
Somme nécessaire pour primer les 200.000 de construction étrangère.....	27.000.000 fr.
Total.....	238.700.000 fr.

Les sommes allouées par la loi de 1902 étaient tout à fait insuffisantes, d'autant plus que ces 150.000.000 devaient subvenir aussi à certains contingents de la flotte ancienne, visés dans les articles 11 et 12 de la loi.

En somme, le tonnage réel susceptible d'être primé ressortait à 300 ou 350.000 tonneaux, chiffre sensiblement inférieur aux 500.000 prévus par la loi.

Que devait-il en résulter ?

Les armateurs qui voulaient bénéficier de la prime, devaient se hâter, et ils étaient d'autant plus incités à le faire, qu'il leur était extrêmement difficile de savoir à quel moment ils cesseraient de prendre rang utilement. Ce fut un véritable rush. Les armateurs se pressèrent de commander ; les chantiers de mettre en cale, d'autant plus que le règlement, afin d'éviter les prises de rang fictives, avait imposé aux navires inscrits l'obligation, s'ils voulaient garder leur rang, d'être construits et prêts à être francisés, les voiliers, en neuf mois, les vapeurs, en dix-huit à trente mois, selon le tonnage et la vitesse.

« Ainsi le crédit argent ne permettait de primer qu'une fraction du crédit tonnage. C'est ce qui s'est produit dans la réalité, et au lieu de 600.000 tonneaux de navires neufs, le tonnage enregistré en temps utile pour pouvoir bénéficier des primes ne s'est élevé qu'à 273.078 tonneaux qui se décomposent comme il suit :

Au lieu de 100.000 tonneaux voiliers.....	4.041 ton.
Au lieu de 300.000 tonneaux vapeurs de construction française.....	233.544 ton.
Au lieu de 200.000 tonneaux vapeurs de construction étrangère.....	35.635 ton.

Ces trois nombres multipliés par les trois chiffres :
341 fr., 592 fr., 137 francs donnent :

	1.377.981
	138.258.048
	<u>48.882.132</u>
dont le total :	188.518.161

dépasse les 150.000.000 indiqués ci-dessus.

Les dernières prises de rang valables dataient du 20 décembre 1902 ; dans le courant de 1904, au plus tard, la loi cessait de produire son effet. Les armateurs s'étaient dépêchés de passer des commandes aux constructeurs « sans tenir compte des conditions du marché qui, à raison de l'abaissement des frets, les aurait certainement incités s'ils avaient été libres de leur heure, à espacer commandes et constructions dans un délai beaucoup plus large. On aurait moins construit au début de la loi, on aurait construit sans interruption jusqu'à la fin (1) ».

A notre avis, si les armateurs marquèrent tant d'empressement à mettre à la mer de nouveaux bâtiments, ce fut bien moins à cause des limitations de tonnages et de crédit inscrites dans la loi qu'à cause du taux très élevé des primes. Les armateurs étaient amenés à examiner la question de savoir si, étant

1. Rapp. Baudin.

donné un bas cours des frets, ils ne pourraient pas combler la perte qu'ils seraient amenés à faire sur leurs transports, par une partie de la prime, ce qui restait de la prime constituant leurs bénéfices.

Le tableau du commerce et de la navigation pour 1913 publie un curieux diagramme qui met nettement en relief l'effet de la loi de 1902. En 1902, on a francisé environ 26.000 tonneaux de navires à vapeur de construction française ; en 1903, on en a francisés près de 36.000 ; en 1904, année où la loi a fait sentir ses effets au maximum d'intensité, puisque les dernières prises de rang datant de 1902, les navires devaient être prêts à être mis à la mer dans le courant de 1904, le chiffre des francisations dépasse 60.000 tonneaux pour retomber à moins de 34.000 en 1905, et à moins de 23.000 en 1906.

En sens inverse, nous voyons baisser le tonnage global des navires à vapeur de construction étrangère francisés. En 1903, il atteignait 24.000 tonneaux ; 22.000 en 1904, un peu plus de 16.000 en 1905. Par contre, en 1906, il dépasse 24.000 tonneaux.

Cette double variation s'explique très facilement. Une fois que le crédit ouvert par la loi fut épuisé, le tonnage supplémentaire jeté par l'effet de la loi sur le marché à un moment où les frets étaient bas, provoqua une baisse très accentuée de ces frets ; baisse qui dut absorber une sensible partie de la prime à la navigation. Les armateurs cessèrent alors en partie de passer des commandes aux constructeurs français

et au contraire, ils s'adressèrent de préférence aux constructeurs anglais, pour cette simple raison que, ne devant plus toucher de primes, ils avaient intérêt à acheter leurs navires au plus bas prix. La conséquence de cette diminution du nombre des commandes fut la diminution de l'effectif de notre marine, le tonnage annuellement mis à la mer ne compensant plus les pertes résultant du jeu des mises en réforme, des accidents et des ventes. M. Millerand estimait à 32.000 tonnes la diminution de l'effectif de notre marine résultant de l'excédent des pertes sur les mises à la mer. Et il en concluait que dans dix années nous nous serions appauvris de 320.000 tonnes.

Il y eut peut-être dans cette façon de raisonner une certaine part d'exagération. On ne francisait plus qu'un tonnage restreint, parce que le tonnage offert au commerce était sensiblement trop élevé. On avait accentué la crise du fret, et il est probable que la diminution de l'effectif de notre marine se serait rapidement arrêtée.

Il n'empêche qu'une nouvelle loi de primes était absolument nécessaire, si l'on ne voulait pas voir notre industrie des constructions navales traverser une crise terrible, qui se serait répercutée sur un grand nombre d'industries connexes. On voit là un des inconvénients de la politique des primes ; une fois que le législateur s'est décidé à intervenir en faveur d'une industrie par des primes, cette industrie s'adapte aux nouvelles conditions qui lui sont ainsi

faites, et les industries connexes s'adaptent elles aussi ; dès que les primes sont supprimées, il en résulte une crise qui tend à s'étendre.

Au 1^{er} janvier 1906, la plupart de nos chantiers de construction navale ne travaillaient plus qu'avec un personnel restreint. La Société des Ateliers et Chantiers de France (Dunkerque), par exemple, terminait deux chalutiers et deux petits vapeurs ; elle n'occupait plus que 1.033 ouvriers au lieu des deux mille nécessaires, lorsqu'elle travaillait à plein ; la plupart des autres sociétés : Société des Forges et Chantiers de la Méditerranée, Société des Ateliers et Chantiers de la Gironde, Société des Ateliers et Chantiers de la Loire, Compagnie des Messageries maritimes, construisaient quelques paquebots affectés au service postal ou travaillaient pour la marine de guerre, ou même travaillaient à perte. Toutes n'employaient qu'un personnel très réduit. Sur 15.000 ouvriers encore employés au 1^{er} janvier 1906, 5.000 étaient tombés en chômage au moment où fut votée la loi du 12 avril. Sur les 10.000 restant, 5.000 allaient être congédiés dans le délai d'un mois. Sur les 30.000 qui travaillaient dans les chantiers, il ne serait resté que 5.000 ouvriers, pour la plupart ouvriers de premier ordre dont on voulait à tout prix se réserver les services.

M. Henri Sétin, maire de la Seyne, dans une lettre écrite à M. Cabart-Danneville, résumait ainsi la situation. (1)

1. E, Rapp. Cabart Danneville, (Sénat 1906. Ann).

« Depuis deux ans, c'était à la Seyne la vie dure, la misère, mais avec un peu d'espoir à cause de la loi sur la marine marchande dont le vote paraissait proche. Demain, c'est littéralement la famine, c'est toute une population sans pain livrée à des souffrances d'autant plus sensibles qu'elles viennent en aggravation d'un état de misère déjà long, si courageusement supporté qu'il ait été jusqu'à ce jour.

Ce sont des centaines, des milliers d'ouvriers aigris par la misère et révoltés contre la dureté de leur sort, livrés aux excitations particulières de ceux qui cherchent dans le Midi comme ailleurs à capter au profit des préoccupations les moins intéressantes, les forces déchainées de la démocratie.

« Sur 4.000 ouvriers des constructions navales, il y en a 1.500 qui chôment actuellement, soit complètement, soit deux ou trois jours par semaine. Ces derniers ne rapportent chez eux, on le conçoit, que des salaires d'agonie prolongée.

« Demain, c'est la généralité qui sera totalement privée de travail.

« Voilà Monsieur le Rapporteur la situation ! »

§ 5. — LA LOI DU 19 AVRIL 1906

Devant les résultats de la loi de 1902, le gouvernement s'émut et, par décret du 5 novembre 1903, il créa une commission extraparlamentaire présidée par M. Millerand, composée de membres du parlement, du Conseil d'État, de représentants des Chambres de commerce et des industries intéressées,

et dont la compétence fixée par le décret, était des plus étendue. Elle devait étudier dans toute son ampleur le problème de la marine marchande, et en particulier les moyens autres que les primes susceptibles d'amener le relèvement de notre marine tels que : « la diminution des charges qui pèsent sur elle, du fait de notre législation maritime, la révision du régime des taxes dans les ports, une meilleure adaptation du régime de transport entre les voies de terre et les voies de mer. » La commission trouva la tâche trop lourde et trop longue, elle n'apporta une solution qu'à la question des primes ; ces travaux aboutirent à la rédaction d'un projet ; ce projet légèrement modifié par le Parlement, devint la loi du 19 avril 1906.

Le problème se posait en 1906 comme en 1902 ; il s'agissait de chercher les moyens de relever notre marine, sans trop charger le contribuable ; or, on s'était aperçu au cours de l'application de la loi de 1902, que toutes les sommes allouées à l'armement ne lui étaient pas définitivement acquises ; sur une somme totale de 2.800.000 francs que pouvait toucher un cargo de 5.000 tonneaux de jauge brute totale, M. Millerand avait calculé que 600.000 francs allaient aux constructeurs sous la forme de supplément du prix ; 600.000 francs représentant la rémunération de ce supplément de prix pendant vingt ans à 5 o/o entraient dans la poche des obligataires ; 420.000 francs étaient destinés aux assureurs pour l'assurance du supplément de ce prix à 3,50 o/o de

telle sorte qu'au lieu de 2.800.000 francs de prime, l'armateur n'encaissait que 1.180.000 francs.

Le législateur de 1902 n'avait pas prévu cette conséquence. Il avait bien admis qu'une partie de la prime à l'armement retourne au constructeur sous la forme d'une majoration du prix du navire, mais il n'aurait jamais permis que ces subventions finissent pour partie par aboutir en fin de compte dans la poche des assureurs et des capitalistes, et cependant c'était là la conséquence logique et nécessaire du mode d'allocation de la prime.

Pour éviter que pareil fait ne se reproduise, il fallait trouver le moyen de supprimer ce décalage entre les prix des navires construits en France et les prix des navires construits en Angleterre. Pour cela il fallait, d'une part donner une subvention à la construction permettant de compenser toutes les infériorités de nos chantiers par rapport aux chantiers anglais ; d'autre part, rendre l'armement indépendant de la construction en lui accordant l'intégralité de la prime même pour les navires achetés à l'étranger. De cette façon, on conciliait les intérêts des deux industries rivales.

Telle fut la solution adoptée en 1906. Alors que les lois antérieures avaient accordé à la construction des primes destinées à compenser les charges résultant du régime douanier, en 1906, on cherche à compenser par une subvention toutes les causes d'infériorité de nos chantiers. La commission extra-parlementaire, pour déterminer la prime nécessaire

pour compenser, avait employé deux méthodes, une méthode dite analytique, consistant à examiner les différents éléments entrant dans le prix de revient du navire, une méthode dite directe, consistant à comparer les prix des navires sortant de nos chantiers avec ceux des navires sortant des chantiers anglais ; elle se rallia finalement aux chiffres de 145 francs par tonneau de jauge pour la coque, et de 27 fr. 50 par 100 kilos de machine. Ces deux primes devaient décroître annuellement et pendant quinze ans, la première, de 3 francs, la deuxième, de 0 fr. 50. Le Parlement accepta ces taux, mais modifia légèrement le taux de décroissance.

L'article 1^{er} de la loi détermine le montant des primes à la construction. La base d'allocation est le tonneau de jauge brute totale.

Les taux sont fixés aux chiffres suivants :

1^o Bâtiments en fer ou en acier :

a) Navires à vapeur : 145 francs avec décroissance annuelle de 4 fr. 50 pendant les dix premières années d'application de la loi.

b) Navires à voiles : 95 francs avec décroissance annuelle de 3 francs pendant les dix premières années d'application de la loi.

A l'expiration de la dixième année, les primes restaient fixées respectivement au taux de 100 francs et de 65 francs.

2^o Bâtiments en bois (navires bordés exclusivement en bois) :

a) Navires de 150 tonneaux ou plus : 40 francs.

b) Navires de moins de 150 tonneaux : 30 francs.

Toute transformation d'un navire, ayant pour résultat d'en accroître la jauge, donne droit à une prime calculée conformément au tarif ci-dessus, d'après le nombre des tonneaux d'augmentation de la jauge.

L'article 1^{er}, § 3 fixe l'année à laquelle est acquis le droit à la prime, question très importante à cause de la décroissance annuelle.

Le taux de la prime à laquelle a droit un navire, est :

1^o Pour un navire neuf, celui de l'année de la francisation, ou celui de l'année où il a pris ses expéditions, s'il n'est pas destiné à la marine marchande française ;

2^o Pour un navire transformé, celui de l'année où il reprend l'armement pour la première fois après l'achèvement des travaux.

Les taux de 145 francs pour les vapeurs, et de 95 francs pour les voiliers, ont été calculés de telle façon qu'ils compensent les causes d'infériorité de nos chantiers. Cet écart avait été minutieusement calculé pour les navires à vapeur ; en ce qui concerne les voiliers, la commission extraparlémentaire ne pouvait s'appuyer sur aucune donnée précise. La loi de 1902 n'allouait aux navires à voiles de construction étrangère, ni prime de navigation, ni compensation d'armement ; dans ces conditions, aucun navire de cette catégorie n'avait fait l'objet d'une prise de rang. La Direction générale des douanes

n'avait reçu communication que des marchés relatifs à des bâtiments commandés en France, pour la plupart en bois, de petite dimension, dont le tonnage ne dépassait guère 2 à 300 tonneaux. Le comité de rédaction de la commission extraparlamentaire a estimé simplement que les navires à voiles devaient donner lieu à la perception d'une prime à la construction sensiblement inférieure à celle à laquelle donne droit la construction d'un vapeur. Les navires à voiles sont en général plus simples à construire que les vapeurs destinés uniquement au transport des marchandises en vrac ; ils ne comportent pas d'aménagement pour passagers ; leur prix par tonneau de jauge est moins élevé, et le taux de 95 francs par tonneau de jauge résulte de l'appréciation directe ; il représente les deux tiers de la prime accordée aux vapeurs.

En ce qui concerne les navires en bois, la loi conserve le régime de la loi de 1893 qui les régissait. Les anciens prix de 40 francs et de 30 francs sont maintenus, parce que les constructeurs n'ont fait aucune réclamation à leur sujet.

La loi de finances du 8 avril 1910, article 114, a étendu les primes à la construction, instituées par la loi du 19 avril 1906, aux remorqueurs-dragues, bateaux de plaisance, sous les mêmes conditions que pour les autres bâtiments destinés à la marine marchande.

L'institution d'une prime à la construction, décroissante d'année en année, est une innovation originale

de la loi de 1906. C'était d'abord un moyen de remédier aux maux qu'avait engendrés la loi de 1902, sans augmenter d'une façon par trop excessive le sacrifice du trésor. On avait prévu que l'armement français n'aurait guère recours aux constructeurs pendant un certain nombre d'années. La loi de 1902 avait en effet, précipité les commandes à une époque où le tonnage mondial dépassait la demande de fret. On avait fixé à un taux très élevé la prime à la construction, de façon à assurer une protection suffisante aux constructeurs dans les premières années, les plus difficiles à traverser, mais on avait estimé non sans raison qu'un taux pareil de protection était tout à fait excessif, et qu'il fallait encourager nos chantiers à s'améliorer graduellement en leur faisant sentir l'aiguillon de la concurrence, quoique dans une mesure atténuée.

Le taux des primes accordées aux constructeurs de machines destinées aux bâtiments de mer de la marine marchande était fixé par l'article 2 de la loi aux chiffres suivants :

1° Pour les machines motrices et les appareils auxiliaires tels que pompes à vapeur, servo-moteurs, dynamos, treuils, ventilateurs, mus mécaniquement, placés à l'état neuf à bord des navires tant à voiles qu'à vapeur, ainsi que les chaudières à vapeur neuves qui les alimentent et leur tuyautage ;

27 fr. 50 par 100 kilogrammes avec décroissance annuelle de 0,75 pendant les dix premières années d'application de la loi ; passé ce délai, la prime

devait rester fixée à 20 francs par 100 kilogrammes ;

2° Pour les parties neuves des machines qui subiraient des transformations ou des réparations, ainsi que pour les chaudières et appareils auxiliaires qui seraient placés à bord à l'état neuf pendant l'existence du navire, 20 francs par 100 kilos.

L'article 3 de la loi alloue les 7/10 des primes calculées conformément aux articles 1 et 2 aux navires destinés aux marines étrangères. On a pensé que nos chantiers pourraient ainsi fournir les marines étrangères. Il eût peut-être été logique d'accorder, même en pareil cas, l'intégralité de la prime, étant donné que le but poursuivi était la parité entre les prix de nos chantiers et des chantiers anglais ; mais, d'autre part, quel que fût l'intérêt porté à l'industrie de la construction navale, il ne fallait pas lui permettre de fournir à bon marché aux marines étrangères, grâce aux sacrifices des contribuables français. C'est pour cela qu'on a adopté le taux de 7/10. On a craint, en outre, des mesures de représailles de la part des gouvernements étrangers.

ARMEMENT. — Le système adopté en 1902 se composait de deux primes distinctes, la prime à la navigation était allouée aux seuls navires de construction française ; la compensation d'armement était plus spécialement destinée aux navires construits à l'étranger. En 1906, on abandonne définitivement le système de la prime de la navigation. Tous les navires armés sous pavillon français pour la navigation au long cours ou le cabotage international, soit

qu'ils aient été construits en France, soit qu'ils aient été construits à l'étranger, reçoivent une compensation d'armement destinée à compenser les charges résultant de la législation. On innovait ainsi sur deux points : 1° en accordant la prime entière aux navires armés sous pavillon français et construits à l'étranger ; 2° en ne traitant pas différemment les navires armés au long cours et les navires armés au cabotage international, ce qui était logique, la distinction entre le long cours et le cabotage international étant purement artificielle.

La compensation d'armement était calculée par chaque jour d'armement administratif et par tonneau de jauge brute totale. Elle était fixée au taux suivant :

I. — Navires à vapeur :

- 0,04 par chaque tonneau jusqu'à 3.000 tonneaux.
- 0,03 par chaque tonneau en sus, entre 3.001 et 6.000 tonneaux.
- 0,02 par chaque tonneau en sus, à partir de 6.001 tonneaux.

II. — Navires à voiles :

- 0,03 par chaque tonneau jusqu'à 500 tonneaux.
- 0,02 par tonneau en sus, entre 501 et 1.000 tonneaux.
- 0,01 par tonneau en sus, à partir de 1.001 tonneaux.

Dans la fixation de ces taux, on a tenu compte de l'expérience des lois antérieures. Les voiliers ne sont pas avantagés par rapport aux vapeurs ; les deux taux de 0 fr. 04 et de 0 fr. 03 doivent représenter un taux de primes sensiblement égal par rapport au

coût du tonneau de jauge net pour les vapeurs et pour les voiliers.

Le taux d'application de la prime décroît à mesure que la jauge augmente, mais le prix d'un navire ne croit pas proportionnellement à son tonnage. Plus un navire est grand, plus le prix du tonneau de jauge est bas, et les taux de la loi ont été calculés de telle façon que le taux de la prime décroissant moins vite que le prix du tonneau de jauge, à mesure que cette jauge augmente, les armateurs aient intérêt à employer les gros tonnages.

On a évité en 1906 de limiter la partie du tonnage de chaque navire, donnant droit à la prime.

La prime n'était acquise qu'à certaines conditions.

Les navires construits à l'étranger devaient être âgés de moins de deux ans au moment de leur francisation.

Les navires armés sous pavillon français ne pouvaient bénéficier des primes que jusqu'à l'âge de douze ans révolus, disposition sage, destinée à favoriser le rajeunissement de notre flotte.

La compensation d'armement n'était accordée qu'aux navires dont la jauge brute totale était de 100 tonneaux au moins. La loi exigeait en outre que, durant la période d'armement administratif, le navire ait été réellement exploité. Pour cela l'armateur devait justifier par chaque jour d'armement administratif d'un parcours moyen fixé en raison de sa vitesse, telle qu'elle avait été déterminée aux essais à demi-charge. Ce parcours était de :

1^o Quatre-vingt-dix milles pour les navires à vapeur ayant réalisé aux essais à demi-charge une vitesse de 14 nœuds et au-dessus ;

2^o Quatre-vingt-cinq milles pour les navires à vapeur ayant réalisé aux essais à demi-charge une vitesse de 12 à 14 nœuds ;

3^o Soixante-cinq milles pour les navires à vapeur ayant réalisé aux essais à demi-charge une vitesse de 11 à 12 nœuds ;

4^o Cinquante-cinq milles pour les navires à vapeur ayant réalisé aux essais à demi-charge une vitesse de 9 à 11 nœuds ;

5^o Trente-cinq milles pour les navires à voiles.

Dans le calcul du parcours moyen, il n'était pas tenu compte des jours pendant lesquels le navire avait été immobilisé par cas de force majeure.

Enfin et surtout, afin de n'accorder de prime qu'à une navigation réellement productive, les armateurs doivent justifier qu'ils avaient transporté depuis leur départ d'un port français jusqu'à leur retour dans ce port français, une quantité de marchandises représentant en tonneaux d'affrètement, au moins le tiers de leur jauge nette, et ce, sur le tiers au moins du parcours total effectué. S'ils remplissent cette condition, mais ne justifient pas qu'ils ont transporté sur la moitié de leur parcours une quantité de marchandises représentant en tonneaux d'affrètement la moitié au moins de leur jauge nette, la prime est réduite de 10 o/o (art. 5).

Ces deux conditions n'existaient pas dans le projet

du gouvernement. Au cours de la discussion générale, des orateurs ont fait remarquer que la loi ne prévoyait aucune disposition obligeant les armateurs à faire de la navigation. Ils pourraient bénéficier de la compensation d'armement en restant dans les ports et sans transporter de marchandises. Le rapporteur a fait remarquer que cette fraude était impossible, dans la plupart des cas en raison des frais de l'armement mais que cependant elle pouvait se produire « dans certaines conditions favorables, en particulier pour de petits cargos dans des ports étrangers éloignés ». C'est en vue d'éviter que les armateurs n'aient de pareilles velléités, que la loi a édicté ces dispositions.

Les primes calculées conformément aux règles sus-énoncées, sont réduites à l'égard des bâtiments dont la vitesse est insuffisante, elles sont majorées au contraire au profit des navires doués d'une certaine rapidité, ce qui est conforme à la destination même de la compensation d'armement. Les charges résultant de l'armement augmentent beaucoup avec la vitesse du navire.

En conséquence, il n'est rien alloué aux navires ayant réalisé aux essais à demi-charge une vitesse inférieure à 9 nœuds.

Le taux de la compensation est réduit de 15 0/0 pour les navires à vapeur ayant réalisé aux essais à demi-charge une vitesse inférieure à 10 nœuds, mais égale ou supérieure à 9 nœuds.

Il est au contraire majoré de :

10 o/o pour les navires ayant réalisé aux essais à demi-charge une vitesse d'au moins 14 nœuds;

20 o/o pour les navires ayant réalisé aux essais au moins 15 nœuds;

30 o/o pour les navires ayant réalisé aux essais au moins 16 nœuds.

Le comité de rédaction avait proposé des majorations beaucoup plus élevées.

10 o/o pour les navires ayant réalisé aux essais au moins 13 nœuds;

20 o/o pour les navires ayant réalisé aux essais au moins 14 nœuds;

40 o/o pour les navires ayant réalisé aux essais au moins 15 nœuds;

80 o/o pour les navires ayant réalisé aux essais au moins 16 nœuds.

Le gouvernement a trouvé ces chiffres trop élevés. Il a fait remarquer que « l'inscription dans la loi de pareils coefficients constituerait un réel danger pour l'avenir. En effet, il pourrait se produire du jour au lendemain une révolution complète dans l'art des constructions navales; l'emploi des turbines paraissait déjà donner au point de vue de la production des grandes vitesses des résultats appréciables. En sorte que des vitesses considérées comme irréalisables pouvaient être atteintes à bref délai ». Ces craintes ne devaient pas être justifiées par l'expérience; les compagnies de navigation ont fini par se rendre compte que l'exploitation des navires ultra-rapides était ruineuse.

La loi de 1906 n'apportait en principe aucune modi-

fication au régime des navires profitant des lois antérieures.

Toutefois, les propriétaires de navires qui auraient fait l'objet d'une déclaration de prise de rang, pouvaient opter pour le régime nouveau. Cette option n'avait d'effet pour les navires déjà francisés, que pour la compensation d'armement, et ne donnaient pas lieu à une nouvelle liquidation de la prime à la construction; elle devait avoir lieu dans un délai de deux mois à dater de la promulgation de la loi.

Il était alloué aux navires à voiles construits sous le régime de la loi du 30 janvier 1893, remplissant les conditions exigées pour le droit à la prime, et francisés avant le 1^{er} novembre 1901, une compensation d'armement de 3 centimes par tonneau de jauge brute totale, et par jour d'armement administratif, pendant trois années comptées à partir du moment où ils auront cessé de bénéficier de la loi du 30 janvier 1893. Cette prime n'était accordée à ces navires que sous la condition qu'ils aient transporté, sous les deux cinquièmes de leur parcours aller et retour, une quantité de marchandises, représentant en tonneaux d'affrètement, au moins les deux tiers de leur jauge nette (art. 8).

Cette disposition résultait d'un amendement de M. Siegfried, auquel s'était rallié M. Baudin rapporteur.

La loi de 1902, en réagissant contre les faveurs excessives faites à la marine à voiles en 1893, avait réservé la compensation d'armement aux seuls

vapeurs; quant à la prime à la navigation elle ne visait que les navires à vapeur ou à voiles francisés à dater de la promulgation de la loi. Il en résultait cette conséquence : alors que les vapeurs construits sous le régime de la loi de 1893 devaient toucher une compensation d'armement à l'expiration de dix années qui suivraient leur francisation, les voiliers au bout du même laps de temps ne devaient plus rien toucher du tout. On a craint alors que cette belle flotte de voiliers dont la constitution avait coûté si cher au Trésor ne disparaisse. Au bout de dix années, un voilier est encore loin d'être hors de service. Il arriva, sous l'empire de la loi de 1902, que les navires à voiles arrivant à l'échéance des dix années, ne touchant plus aucune prime, devenaient très onéreux à exploiter et les armateurs les vendaient à l'étranger. Ils achetaient en revanche à très bas prix les vieux voiliers des flottes étrangères, d'une exploitation relativement économique eu égard à la faiblesse du capital d'achat.

La loi de 1906 essaya de porter remède à cette situation, en accordant à ces voiliers une prime prévue dans son article 5, et dont le but était de retenir dans notre marine les navires à voiles construits sous le régime de la loi de 1893, pendant la durée normale de leur existence en même temps que de permettre aux armateurs de remplacer les voiliers par des vapeurs. C'est pour ces diverses raisons que la commission a été amenée, d'une part, à n'accorder qu'une prime temporaire, d'autre part, à exiger de

la part de ces navires des conditions très strictes, conditions qui existaient d'ailleurs dans l'article 13 de la loi du 7 avril 1902 relatif aux voiliers maintenus par cette loi sous le régime de la loi de 1893.

Une loi récente du 28 février 1912 est venue prolonger en la modifiant sensiblement la condition de ces anciens navires construits sous l'empire de la loi de 1893. L'article 8 de la loi de 1906 écartait du droit à la compensation d'armement un certain nombre de navires à voiles francisés après le 1^{er} novembre 1901, et qui n'étaient pas primés en vertu des lois postérieures. D'autre part, en n'accordant la compensation d'armement que pendant une durée de trois années, on n'avait fait que retarder l'exode redouté de nos voiliers à l'étranger. C'est pour enrayer le phénomène que fut votée la loi du 28 février 1912.

Cette loi contient un seul article. Elle accorde à tous les navires à voiles construits sous le régime de la loi de 1893, et remplissant les conditions exigées pour le droit à la prime, une compensation d'armement.

Le point de départ du droit à la compensation est le jour où le navire a cessé d'avoir droit à la prime de la loi de 1893 ; le droit à la compensation prend fin lorsque le navire a atteint l'âge de dix-sept ans révolus. Sur les autres points, la loi reproduit à peu près l'article 8 de la loi de 1906. Une condition supplémentaire est exigée de l'armateur :

« Le droit à la compensation d'armement n'existe qu'à la condition que les équipages soient payés à

un taux au moins égal à celui qui est couramment pratiqué dans les ports français sur les voiliers de commerce appartenant à la catégorie dont il s'agit, et sans que les salaires desdits équipages descendent au-dessous du taux actuel le plus élevé. »

Tel est l'ensemble de la réglementation de la loi du 19 avril 1906. Le taux des primes est assez élevé, d'autant que ces primes ne sont plus soumises à la retenue de 6 o/o instituée par les lois antérieures.

Quels ont été les effets de la loi de 1906 ?

Le législateur qui a élaboré cette dernière loi s'est servi de l'expérience des lois antérieures. La loi de 1906 est bien équilibrée. En 1906 on avait francisé environ 21.000 tonneaux de vapeurs de construction française, et un peu plus de 24.000 tonneaux de vapeurs de construction étrangère. Les mêmes chiffres pour 1907 atteignent respectivement 33.000 et 2.500 environ. Quelques armateurs désireux de profiter immédiatement de la compensation d'armement se sont adressés à l'Angleterre qui pouvait fournir des bâtiments construits à l'avance. Dans l'année 1908, le tonnage de vapeur de construction française francisé monte subitement à 65.500 tonneaux, contre 17.000 pour la construction étrangère. Tous ces navires, francisés en 1908, avaient été commandés aux chantiers dès le début de la mise en application de la loi, et bénéficiaient du taux élevé de la prime accordée pour les premières années. L'année 1909 est marquée par une chute brusque du tonnage des vapeurs francisés : 20.000 tonneaux environ pour

la construction française ; 17.200 pour la construction étrangère. A partir de l'année 1909 la loi semble jouer normalement.

Les deux courbes qui représentent, la première, le chiffre du tonnage des vapeurs de construction française francisés, la deuxième, le même chiffre pour la construction étrangère, se suivent à peu près parallèlement avec un certain décalage en faveur de la construction française. Les chiffres pour les années 1910, 1911 et 1912 sont approximativement les suivants :

Tonnage des vapeurs de construction française et tonnage des vapeurs de construction étrangère :

Construction française	Construction étrangère
1910 26.000 tonneaux	16.000 tonneaux
1911 30.000 —	24.500 —
1912 76.000 —	34.500 —

Le taux de la prime à la construction, ainsi que le taux de sa décroissance avaient été bien calculés. Malgré que les armateurs fussent libres d'acheter à l'étranger, malgré la décroissance de la prime, ils continuaient à avoir intérêt à s'adresser à notre industrie nationale.

Dans l'année 1913, par contre, la construction étrangère prend le pas sur la construction française (francisation des vapeurs, 57.633 tonneaux de construction étrangère contre 51.868 de construction française).

En ce qui concerne les voiliers, la loi n'a rien changé à l'état de choses antérieur ; à la suite de la

loi de 1893, et sauf une dépression en 1898, le tonnage global des voiliers annuellement admis à la francisation avait augmenté d'année en année, jusqu'à dépasser 130.000 tonneaux en 1902. A la suite de la loi de 1902, la chute avait été considérable. Le législateur de 1906 a entendu ne rien changer à l'état de choses existant. Depuis 1906, les chiffres sont à peu près stationnaires ; en 1913, ils atteignaient 13.714 tonneaux pour la construction française, contre 3.335 pour la construction étrangère.

La loi de 1906 semble avoir donné des résultats satisfaisants. Son grand mérite a été de rendre indépendants l'une de l'autre, la construction et l'armement. Sous l'empire de la loi de 1881, la construction française et la construction étrangère avaient pu concourir l'une et l'autre à fournir notre armement, cela grâce à la demi-prime à la navigation, accordée aux navires achetés à l'étranger.

Le législateur de 1893, en faisant de l'achat du bâtiment en France, la condition de l'allocation des primes à la navigation, pensait donner à nos chantiers le monopole de la construction des navires nécessaires à notre armement, aussi bien à voiles qu'à vapeur. En fait, le monopole n'exista qu'en ce qui concerne les voiliers, à cause des faveurs excessives faites à ce genre de navires ; en ce qui concerne les vapeurs, la construction étrangère prit nettement le pas sur la construction française. La loi de 1902 corrigea cet effet de la loi de 1893, en maintenant la liaison des deux industries de l'armement et de la

construction, et en surélevant les primes accordées à la navigation à vapeur ; la loi de 1906, en supprimant cette solidarité gênante, a donné à nos chantiers un régime plus sain.

Quant à l'effectif de la marine marchande, il a varié à peu près comme le chiffre des francisations, ce qui se conçoit naturellement, les pertes de tonnage ne variant pas rapidement d'une année à l'autre, et sauf événements exceptionnels. Au début de l'année 1906, notre marine comptait 1.234.000 tonneaux brut de vapeurs jaugeant plus de 50 tonneaux nets. Les chiffres pour l'année 1913 sont respectivement 1.739.000 tonneaux pour les vapeurs et 434.000 tonneaux pour les voiliers. De 1906 à 1913, notre marine à voiles a continué à tomber en décadence ; phénomène absolument normal ; notre marine à vapeur a progressé de 500.000 tonneaux, soit de plus de 40 o/o. Pendant le même intervalle de temps, la flotte anglaise s'est augmentée de plus de 3.000.000 de tonneaux de navires à vapeur ; passant de 15.748.000 tonneaux en 1906, à 18.864.000 en 1913. La marine allemande est passée de 3.415.000 tonneaux vapeurs pour 1906 à 4.465.000 tonneaux pour 1913, soit un accroissement de 30 o/o environ.

La loi de 1906 paraît donc bien équilibrée, et avoir amélioré sensiblement la situation de notre marine dans le monde.

CHAPITRE V

Le bilan des primes

Il est intéressant de rapprocher des résultats des lois de primes les sacrifices qu'elles ont entraîné pour le budget. Le total des primes à la construction de 1881 à 1913 se monte à 205.413.088 francs. Le total des primes à la navigation allouées en vertu de la loi de 1881 pendant les treize années de son application a atteint 91.039.488 francs.

La loi de 1893 a cessé de faire sentir ses effets en 1913, elle a coûté 263.109.018 francs ; les lois de 1902, de 1906 et de 1912 continuent à rester en vigueur ; les sommes versées aux différents intéressés en vertu de ces trois lois se sont montées respectivement à 114.149.307, 32.876.327 et 4.156.931. Le total des primes à l'armement de 1881 à 1913 s'est monté à 505.331.071 francs. En ajoutant à ce chiffre les 205.413.088 représente les primes à la construction, on arrive au total de 710.744.159 francs représentant le sacrifice du trésor en faveur de la marine marchande.

Ce chiffre ne doit pas cependant être pris tel quel. Depuis 1906, en effet, les prélèvements faits en faveur du personnel de la flotte marchande ne sont pas compris dans les primes. Il faut donc faire état de ces prélèvements. La loi de 1881 ne prévoyait aucune retenue ; la loi de 1893 a organisé un prélè-

vement de 4 o/o sur le montant des primes, tant à la construction qu'à l'armement. La loi de 1912 a porté à 6 o/o la retenue effectuée sur les primes touchées en vertu de la loi de 1893, et à 5 o/o celle effectuée sur les primes qu'elle accordait elle-même. En faisant ces diverses corrections, on arrive à peu près à un chiffre de 680.000.000 touchés par les armateurs et par les constructeurs à titre de prime, pendant la période de 1881-1913 ; ce qui représente une charge financière moyenne annuelle de 20.600.000. Dans les dernières années, la charge annuelle a sensiblement augmenté. Le montant des primes pour l'année 1913 (construction et armement) se montait à 36.235.740 francs. Le sacrifice est énorme, si on le rapproche de la médiocrité des résultats obtenus jusqu'en ces dernières années et si l'on tient compte, en outre, que les subventions postales (26.300.000 fr. en 1912), ne servent que pour une petite fraction à rémunérer un service rendu, et masquent en réalité de véritables primes.

PRIMES A LA MARINE MARCHANDE

ANNÉES	PRIMES à la CONSTRUCTION	PRIMES A LA NAVIGATION				
		LOI DE 1881	LOI DE 1893 Prime à la navigation	LOI DE 1902 Prime à la navigation et compensat. d'armement	LOI DE 1906 Compensation d'armement	LOI DE 1912
1881	950.899.57	2.980.895				
1882	4.540.596.42	6.458.607				
1883	3.160.297.92	8.465.292				
1884	4.484.968.60	8.589.333				
1885	1.129.152.51	7.567.282				
1886	3.005.618.72	7.578.350				
1887	1.457.482.78	8.213.483				
1888	2.216.959.55	8.191.463				
1889	3.054.503.97	8.486.530				
1890	2.797.189.18	8.018.590				
1891	2.800.918.54	7.362.587				
1892	2.018.385.14	7.278.396				
1893	2.153.851.82	1.848.680	6.324.793			
1894	2.089.302		8.181.183			
1895	2.800.673.83		8.938.424			
1896	4.106.349.90		9.973.675			
1897	5.145.810.99		11.785.172			
1898	4.613.845.32		12.292.427			
1899	7.064.194.78		13.245.824			
1900	9.296.520.79		15.287.783			
1901	9.526.556.17		18.246.740			
1902	15.104.842.25		19.792.779			
1903	5.976.272.92		21.204.286	4.405.191		
1904	8.647.824.07		21.713.632	7.382.563		
1905	5.358.052.45		18.901.049	12.232.811		
1906	5.883.579.70		17.923.310	12.982.074	405.592	
1907	6.314.147.43		15.561.872	13.712.030	1.312.913	
1908	12.840.736.45		12.998.691	13.003.090	2.892.179	
1909	9.584.898.51		11.102.562	12.072.137	4.058.718	
1910	9.047.605.83		9.852.340	11.283.764	5.192.519	
1911	11.116.048.41		5.894.758	10.543.904	6.065.303	
1912	19.081.093.05		2.906.833	9.190.103	6.167.716	1.129.009
1913	18.103.908.60		980.883	7.341.640	6.781.387	3.027.922
TOTAUX	205.413.088.17	91.029.488	263.109.018	114.149.307	32.876.327	4.156.931

1. Statistique de la Direction générale des douanes.

2. Les chiffres relatifs aux lois de 1906 et 1912 ne sont pas exactement comparables aux chiffres relatifs aux lois antérieures. Ces derniers sont calculés : retenues comprises.

CHAPITRE VI

La protection de la marine marchande à l'étranger

La France n'est pas le seul pays qui protège sa marine. La politique des primes directes en argent, inaugurée par la France en 1851, a été adoptée depuis par l'Italie, l'Autriche, la Hongrie, le Japon, les États-Unis, etc... L'Allemagne et l'Angleterre protègent leur marine indirectement et efficacement. Deux compagnies hambourgeoises : la Deutsche-Levante-Linie, et la Deutsche-Afrika-Linie, ont conclu des traités avec toutes les directions de tous les chemins de fer de l'Allemagne, en vue d'obtenir des tarifs tout à fait réduits pour le transport, depuis le point de départ jusqu'à Hambourg, des marchandises qui leur étaient destinées. Or, en Allemagne, la plupart des chemins de fer appartiennent à l'État. Le gouvernement de l'Empire n'a pas manqué de donner son appui à ces compagnies pour leur permettre d'obtenir des concessions avantageuses de la part des États particuliers, propriétaires de chemins de fer. Les deux compagnies ont pu obtenir, ainsi, que des tarifs extrêmement bas soient établis en vue de leur fournir du fret. Les chemins de fer royaux de Prusse se sont trouvés, du fait de l'établissement de ces tarifs, subir une perte, mais cette perte s'est trouvée largement compensée pour le pays par l'accroissement de prospérité des compagnies de navigation, et par un rapide

essor de l'exportation vers les pays d'Afrique et du Levant.

Une politique tout à fait analogue a servi à favoriser deux grandes compagnies hambourgeoises : la Hambourg-Amerika et le Norddeutscher-Lloyd. A une époque où chaque année 100 à 120.000 Allemands émigraient surtout vers les États-Unis, ces compagnies avaient eu une situation florissante. Mais l'Allemagne avait vu son commerce et son industrie prospérer d'une façon extraordinaire ; les émigrants s'étaient fait relativement rares ; le chiffre de l'émigration allemande annuelle était tombé de 100 à 120.000 à 20 ou 25.000 ; l'État se chargea alors de canaliser l'émigration slave vers l'Amérique et l'Afrique, et de la diriger sur Hambourg et Brême. Le résultat fut atteint par l'application des règlements sanitaires, application que l'on fait plus ou moins stricte, suivant que l'émigrant prend ou non son billet sur les lignes allemandes.

L'Angleterre elle-même, favorise son pavillon national ; d'abord, par le régime de ses ports. Les compagnies anglaises peuvent se racheter de nombreux droits qui atteignent les navires, droits de quai, de visite, etc..., par des contrats d'abonnement passés avec les autorités locales qui ont la gestion des ports, ce que ne peuvent pas faire les compagnies étrangères. Il résulte de cette possibilité des avantages différentiels importants en faveur des compagnies anglaises.

En outre le gouvernement vient en aide parfois aux compagnies de navigation, en leur accordant des

subsidés directs ; c'est ainsi qu'en 1903, à une époque où les compagnies de tous les pays luttèrent entre elles, chacune d'elles cherchant à s'adjuger le record de la vitesse, il est intervenu un accord entre le gouvernement anglais et la C^{ie} Cunard. Le gouvernement anglais s'est engagé à prêter à la compagnie, au taux d'intérêt réduit de 2,75 0/0, la somme de 2.600.000 livres sterling, afin de lui permettre de construire deux paquebots à grande vitesse, le *Lusitania* et le *Maurétania*, devant concourir au service régulier entre Liverpool et New-York. Le gouvernement anglais s'est engagé en outre à verser annuellement à la compagnie, pendant la durée de l'accord, une somme de 150.000 livres sterling, il s'est engagé aussi à ne réquisitionner ses navires qu'à un prix déterminé.

TITRE IV

MOYENS DE RELÈVEMENT, DE LA MARINE MARCHANDE, AUTRES QUE LES PRIMÉS RÉSULTANT D'UNE PROTECTION DIRECTE OU INDIRECTE.

Nous avons vu l'effectif de notre marine marchande s'accroître d'une façon assez considérable de 1906 à 1913. Il est certain que la loi de 1906 a contribué à cet accroissement. Dans quelle mesure? C'est ce qu'il est difficile de dire, car l'État français, par sa politique des travaux publics, a exercé sur la marine une action incontestable. Les pouvoirs publics se sont rendu compte que les primes n'étaient qu'un pis aller. Une industrie qui ne peut prospérer que grâce à ce stimulant n'est pas une industrie bien portante. Le but du législateur sera dans l'avenir d'obtenir une prospérité graduelle par des procédés conformes à la nature du rôle de l'État, des conditions dans lesquelles s'exerce notre industrie des transports maritimes. A mesure que cette amélioration fera sentir ses effets, il conviendra d'abandonner petit à petit le vieux système des primes, qui ne peut-être considéré que comme une mesure nécessaire, mais transitoire.

Dans quel sens doit donc s'exercer l'activité de

l'État pour atteindre ce but ? Nous avons vu, au début de cette étude, combien la marine marchande dépendait de l'aménagement des ports et de toute l'organisation des transports dans l'arrière pays ; l'action des pouvoirs publics sur ces deux facteurs n'a pas été négligeable.

CHAPITRE PREMIER

L'aménagement des ports

La France, avons-nous vu, ne possède pas de ports naturels présentant une situation naturelle aussi favorable que les ports allemands ou anglais, mais jusqu'à une époque récente, cette situation défavorable se trouvait aggravée encore par une mauvaise politique économique.

Un port moderne est en relation directe avec l'arrière pays « c'est un organe de distribution (1) dont l'importance est proportionnée à l'intensité de vie du pays dont il dépend, au rayonnement plus ou moins considérable des contrées dont il est la porte et l'exutoire. » C'est à cause de leur nature d'organe de distribution, que les ports jouent un rôle économique de toute première importance dans les nations modernes.

Pour pouvoir jouer ce rôle, un port moderne doit

1 V. aussi Hubert Delisle. *Discours*. Discours au Sénat sur les canaux du Midi. (*Moniteur universel*, du 24 mai 1865).

avoir un outillage de premier ordre, présenter des bassins suffisamment profonds pour que les navires des plus gros tonnages y aient facilement accès, posséder des installations permettant de rapides réparations, être muni de tout le matériel nécessaire aux chargements et aux déchargements rapides des marchandises ; toute perte de temps se traduisant pour l'armateur par un supplément de frais considérable, qui peut l'obliger à majorer le prix de ses frets.

C'est ce qu'ont fort bien compris les grandes nations maritimes. A mesure que les navires prenaient des dimensions de plus en plus colossales, elles ont mis leurs ports à même de les recevoir. Chaque grand port européen revendique en cherchant à le justifier le titre de premier port du monde : Hambourg ne recule devant aucune amélioration, Anvers, Londres, Rotterdam, se sont attachés à ne pas se laisser distancer.

En France, les ports n'ont pas été mis au niveau des progrès de la technique. La moyenne annuelle des dépenses d'établissement (non compris les dépenses faites pour les travaux exécutés dans les estuaires des grands fleuves, non plus que celles faites pour l'outillage par les Chambres de commerce et les concessionnaires) s'est élevée, de 1860 à 1878, à 14.000.000, de 1879 à 1887, période d'exécution du plan Freycinet, à 34.000.000. La période qui suit 1888 est marquée par une réaction contre la politique des travaux publics ; de 1888 à 1905 il n'a été dépensé en moyenne pour cet objet que 18.000.000

par an. Ces dépenses sont assez considérables, mais elles n'ont pas donné de grands résultats. Le Parlement, désireux de ne pas sacrifier un port à un autre, a dilapidé ses sommes en les divisant en une poussière de subventions ; les résultats au point de vue national ont été désastreux (1).

Marseille, qui, en 1865, pouvait se glorifier d'être le troisième port de l'Europe, avec un tonnage total de navires à l'entrée de 1.770.000 tonneaux de jauge nette, précédé par Londres (6.800.000 tonneaux) et Liverpool 4.300.000 tonneaux, était tombé en 1905, au sixième rang :

Londres.....	17.189.000	tonneaux	de jauge	nette
Liverpool	11.051.000	—	—	—
Hambourg.	10.382.000	—	—	—
Anvers.....	9.817.000	—	—	—
Rotterdam	8.340.000	—	—	—
Marseille.....	7.761.000	—	—	—

Ceci ne doit pas nous étonner. Voici un passage significatif du rapport de M. Baudin « les résultats nous les récoltons à l'heure actuelle, Marseille éclipsé sur le continent par Hambourg, Rotterdam et Anvers, Marseille menacé par Gênes continue à entasser les navires à cause de l'insuffisance de ses bassins perpendiculairement aux lignes de quais, c'est-à-dire dans la position la moins encombrante, mais la plus manifestement incommode pour les

1. V. Colson, Statistique des transports. Supplément annuel au cours d'Économie politique.

manipulations des marchandises. Marseille est le port du monde qui offre proportionnellement aux surfaces d'eau la plus petite superficie de terre-plein. Étant donné le tirant d'eau sans cesse croissant des navires, Marseille est la Métropole maritime où la profondeur des bassins est le moins à la hauteur de cette exigence nouvelle » (1).

Le Havre et Bordeaux se sont développés, mais moins rapidement que la plupart des ports étrangers ; là encore rien d'étonnant. En 1905, M. Baudin pouvait écrire : « Le Havre retarde de cinquante ans. Les bassins affectés aux transatlantiques sont beaucoup trop courts eu égard à la longueur des paquebots actuels. » Quant au port de Bordeaux, il languit, appuyé sur l'ampleur insuffisante de la Garonne, et ce beau fleuve voit les marchandises qui devaient être tributaires de ses eaux passer au large pour rentrer dans les brumes du nord à Anvers et à Rotterdam. »

Telle était la situation en 1905, telle que la dépeignait le rapporteur de la loi de 1906. Depuis cette époque, des efforts ont été faits en vue d'améliorer nos ports. Dès 1903 le Parlement avait voté, entre le 22 et le 29 décembre, sous l'inspiration de M. Baudin toute une série de lois comportant une dépense totale de 186.880.000 francs pour travaux d'amélioration à effectuer dans les ports de Dunkerque, Boulogne, Dieppe, le Havre, Rouen, Saint-Nazaire, Nantes, Bordeaux, Bayonne et Cette.

1. Rapp. Baudin, Chambre de commerce, 1906.

A partir de 1904, l'effort s'accroît; la moyenne annuelle des dépenses d'établissement effectuée dans les ports qui s'élevait à 18.000.000 seulement pour les années 1888 à 1905, est montée à 20.500.000 francs pour les années 1906 à 1908. Depuis, elles augmentent d'année en année; elles se sont montées dans les années 1908 à 1912 aux chiffres suivants :

1909	25.800.000	francs
1910	23.200.000	—
1911	35.600.000	—
1912	46.300.000	—

Il semble bien que depuis 1905, on ait abandonné la politique de la dispersion des efforts. Les efforts ont porté tout particulièrement sur les ports de Marseille, le Havre et Bordeaux. Une loi du 27 janvier 1909 a déclaré d'utilité publique les travaux de construction d'un nouveau bassin d'opération, dit de La Madrague, au nord et à la suite du bassin de la Pinède. Ce bassin présentera la forme générale d'un trapèze, dont les bases auront respectivement 503 mètres du côté de la rive, et 753 mètres du côté du large, et seront séparées par une distance de 500 mètres correspondant à la largeur du bassin. Le développement total des quais utilisables pour les opérations d'embarquement et de débarquement atteindra 2.584 mètres; la profondeur des murs de quai sera de 12 mètres. Le coût du bassin est évalué à 32.000.000 (1).

1. V. *Tableau du Commerce et de la Navigation*, 1913, t. II. Notices.

Le port du Havre est, lui aussi, en voie d'amélioration. Le 30 décembre 1907 M. Barthou, ministre des Travaux publics déposait sur le bureau de la Chambre un projet qui est devenu la loi du 11 février 1909. Cette loi déclarait d'utilité publique les travaux suivants :

1° Création du bassin de marée et d'une forme de radoub ;

2° Travaux d'amélioration de l'estuaire de la Seine.

Le coût de ces travaux était évalué à une somme globale de 98.600.000 francs. Les Chambres de commerce et les villes du Havre et de Rouen, le département de la Seine-Inférieure s'engageaient à contribuer avec l'État pour une somme correspondant à la moitié de la dépense. La Chambre de commerce du Havre était autorisée à majorer de 50 o/o les péages maxima institués au profit de la Chambre de commerce, par l'article 7 de la loi du 19 mars 1905.

Le port de Bordeaux, lui aussi, a fait l'objet de la sollicitude du législateur. Deux lois en date du 15 juillet 1910 et du 2 mai 1914 prévoient pour l'amélioration de ce port une dépense globale de 160.000.000. 1° Pour travaux d'amélioration du port proprement dit, comportant : la transformation et le prolongement des anciens quais en rivière ; l'agrandissement des bassins ; l'agrandissement des formes de radoub ; la création d'une station d'escale au Verdon ; 2° pour travaux d'approfondissement des passes de la Gironde et de la Garonne maritime.

La Chambre de commerce et la ville de Bordeaux ont pris à leur charge la majeure partie de ces dépenses. C'est ainsi que sur une dépense évaluée par la loi de 1910 à 136.500.000 francs, l'État n'a pris à sa charge qu'une somme de 41.500.000 francs à imputer sur les crédits annuellement inscrits au ministère des Travaux publics pour l'amélioration et l'extension des ports maritimes.

CHAPITRE II

Amélioration du régime financier des ports

Jusqu'à une époque récente, on a admis que les ports faisaient partie de l'outillage national et devaient par conséquent être construits par l'État à ses frais. Depuis quelques années le principe inverse a des tendances à prévaloir. Certes, les ports font partie de l'outillage national, mais ils ont aussi un caractère d'intérêt local, et même c'est ce dernier caractère qui est devenu prépondérant. L'autorité locale est mieux placée que l'État pour connaître les besoins du port, et apprécier l'efficacité des mesures destinées à y satisfaire ; la source de bénéfices qu'il représente pour leur ville est la garantie d'une sollicitude constante de leur part. Aussi l'on rencontre toujours à l'origine des travaux d'amélioration des ports, l'initiative première des autorités locales appelant l'action du pouvoir central, quand c'est à lui qu'appartient l'initiative officielle.

Jusqu'à présent nos tendances instinctives ont amené à repousser la décentralisation au profit des autorités des ports maritimes. Il est arrivé que l'État a souvent préféré faire des économies en reculant des dépenses d'amélioration indispensables, pour affecter à d'autres objets les sommes ainsi disponibles. Le principe de l'universalité budgétaire a été désastreux pour nos ports, il a abouti à entraver le développement de notre outillage national pour permettre la satisfaction d'intérêts parfois secondaires.

Pour notre part nous considérons que les principes établis grâce à une longue expérience doivent être rejetés toutes les fois que l'expérience commande ce rejet. C'est ce qu'ont fort bien compris les Anglais, gens éminemment pratiques.

En France les pouvoirs locaux n'ont que des ressources très limitées dont ils n'ont pas la libre disposition. Les décrets et règlements autorisant une ville, une Chambre de commerce à percevoir des péages ou des taxes lient très étroitement ces autorités. La conséquence c'est que c'est de l'État que dépend toute amélioration, il est alors arrivé que des travaux considérés comme nécessaires, ont été suspendus, puis repris et finalement lorsqu'ils ont été achevés et que les nouvelles constructions ont pu être utilisées, elles sont trouvées insuffisantes. Nos ports n'ont suivi le développement technique des ports étrangers qu'avec un certain retard, et le résultat a été une grande déperdition de forces.

A l'heure actuelle l'État tend à devenir moins avare

de ses deniers quand il s'agit d'œuvres d'économie nationale, et les localités lui prêtent largement leur concours. Lors des dernières lois prévoyant des travaux d'amélioration de nos ports maritimes les autorités localesse sont engagées, nous venons de le voir, à fournir d'importants subsides pouvant aller jusqu'à la moitié de la dépense, et elles ont été autorisées à emprunter les sommes nécessaires, sauf à en payer les intérêts et l'amortissement sur le produit de taxes et péages locaux qu'elles étaient autorisées à créer.

Un nouveau pas en avant donnerait satisfaction aux intérêts de notre commerce et de notre armement. Le 18 mars 1908, l'assemblée des présidents des Chambres de commerce représentées au nombre de quatre-vingt-quinze, a demandé au ministre des Travaux publics :

1° La décentralisation de l'administration et de l'exploitation des ports en tenant compte des droits acquis aux Chambres de commerce ;

2° D'abrégér l'instruction des affaires et de simplifier les formalités administratives.

Peut-être le symptôme préconisé par la Chambre de commerce finira-t-il par triompher ; des hommes politiques très versés dans les questions de développement d'outillage national, s'en sont inspirés ; c'est ainsi que M. Barthou proposait, le 14 février 1908 à la tribune du Sénat de « constituer une sorte de conseil dans lequel les intéressés seraient appelés à donner des avis et où ils seraient rapprochés les uns des autres. Il faut, ajoutait-il, que dans nos ports les

nouveaux organismes aient au moins au point de vue de l'exploitation certaines ressources et certaines libertés.

Toute une série d'autres lois sont venues décider l'amélioration des autres ports; certaines d'entre elles sont très importantes. Nous en donnons le tableau suivant :

Rouen, loi du 26 août 1913	111.000.000 fr.
La Rochelle, loi du 2 mai 1914	23.000.000 fr.
Dunkerque, loi du 3 février 1914	15.000.000 fr.
Boulogne, loi du 29 juin 1909 et 23 juillet 1911	15.000.000 fr.
Calais, loi du 30 juillet 1911	7.000.000 fr.

Il est difficile de dire quel sera le résultat de cet effort. La plupart des travaux entrepris en vertu de ces différentes lois, sont encore en cours d'exécution. Il est certain que cette nouvelle politique portera ses fruits, dans un avenir prochain, et qu'elle permettra à notre marine marchande d'accentuer la rapidité d'un relèvement qui commence seulement à s'indiquer. Le développement du trafic dans nos ports accompagnera le progrès de notre marine. Pour le moment, il convient d'être modeste; nos ports français de 1906 à 1912 se sont développés, mais pas aussi vite qu'Anvers et que Rotterdam, c'est ce qui résulte du petit tableau suivant :

Développement comparé du trafic des principaux ports de l'Europe occidentale. Tonnage total des navires à l'entrée (milliers de tonneaux de jauge nette (1)).

1. Colson, *op. cit.*, 1912.

	1905	1912
Marseille..... v.	7.761	9.650
Le Havre.....	3.884	5.064
Bordeaux.....	2.052	3.050
Dunkerque.....	2.071	2.255
Liverpool.....	11.051	14.147
Londres.....	17.189	19.747
Anvers.....	9.817	13.750
Rotterdam.....	8.340	12.150
Amsterdam.....	2.060	2.860
Brème.....	3.350	4.850
Hambourg.....	10.382	13.568
Gênes.....	6.445	7.105

CHAPITRE III

L'amélioration de la circulation intérieure

Il ne suffit pas pour un pays d'avoir des ports bien outillés et munis des derniers perfectionnements modernes, il faut que ces ports soient liés avec le pays tout entier par un réseau de voies ferrées et de voies navigables. Le port est une sorte de déversoir pour toutes les marchandises canalisées par les différentes voies de communication qui le relie avec le reste du pays, il est aussi le récepteur des marchandises étrangères qu'il répartit à l'intérieur par l'intermédiaire de ces mêmes voies de communication.

Depuis plusieurs années, les pouvoirs publics cherchent à améliorer la circulation intérieure. Les programmes des travaux d'extension des grands

ports comportent aussi l'amélioration des estuaires des fleuves à l'embouchure desquels il se trouvent. Le programme de développement de notre outillage national, voté en 1903, comporte des ouvertures de crédit, en vue de l'amélioration de nos canaux et de la création de nouveaux canaux. Les dépenses prévues étaient de 29.170.000 francs pour l'amélioration des anciens canaux, et de 176.900.000 pour la création de canaux nouveaux.

Notre réseau de canaux s'est fort peu développé depuis 1889. De 1871 à 1889, au moment de l'exécution du plan Freycinet, nous voyons ce réseau passer de 4.150 à 4.800 kilomètres. De 1889 à 1912, 80 kilomètres seulement de canaux nouveaux ont été livrés à la navigation.

Les dépenses d'établissement et d'amélioration des rivières et canaux, qui s'étaient élevées comme moyenne annuelle à 51.000.000 dans la période 1870-1887, pour retomber à 16.000.000 de 1888 à 1905, se sont relevés sensiblement depuis 1905. En 1909 nous avons dépensé 17.300.000 francs, en 1910 25 millions de francs en 1911, 26.700.000 ; 29.000.000 en 1912. Il s'agit là surtout de dépenses d'amélioration. A l'heure actuelle, des techniciens éminents estiment que la création d'un canal nouveau est une opération peu économique. Le bon marché du transport par voie fluviale naturelle ou artificielle n'est qu'apparent, et les contribuables paient, et au delà, ce que gagnent les consommateurs (1).

1. Colson, *op. cit.*, 1912.

Il convient seulement d'utiliser en les améliorant les voies fluviales et les canaux existants, et c'est ce que l'on fait en ce moment en France. Le chemin de fer présente sur le canal une grande supériorité. Il est plus rapide, ce qui lui permet d'obtenir une meilleure rémunération de son capital fixe ; il peut transporter les marchandises périssables et les voyageurs. Les compagnies de chemin de fer l'ont concurrence aux canaux pour le transport des marchandises pauvres, pour lesquelles elles ont établi des tarifs très bas sur l'ensemble de leur réseau. Le transport des marchandises demi-pauvres seul, est plus cher par chemin de fer. De plus, avec des tarifs en somme assez bas, le chemin de fer rémunère un capital d'établissement considérable et paie un impôt. Comment soutenir alors que la construction d'un canal est une opération avantageuse ?

En réalité la meilleure politique à suivre serait celle qui permettrait d'obtenir des abaissements de tarifs favorables à l'exportation, en même temps qu'elle assurerait une collaboration étroite entre la voie fluviale et la voie ferrée.

C'est cette collaboration qu'a cherché à assurer la loi du 3 décembre 1908, qui a mis fin à certains abus de la part des compagnies de chemins de fer. Cette loi impose aux compagnies de chemin de fer l'obligation d'établir des raccordements avec les voies d'eau, le Conseil d'État étant compétent pour statuer sur les indemnités qui seraient réclamées par les compagnies, pour le préjudice causé par l'application de

la loi. Certains ont pu voir dans cette mesure législative une violation de la part de l'État des contrats qu'il avait passés avec les compagnies ; l'argument est déjà douteux du point de vue juridique ; mais qui oserait soutenir que ce soit surtout de ce point de vue qu'il faille se placer pour résoudre une question liée aussi étroitement à la prospérité de notre marine marchande, prospérité, dont dépend notre commerce extérieur, et la richesse de la France elle-même. La loi de 1908 a réalisé une réforme qui s'imposait.

CHAPITRE IV

Les Ports francs.

Un des éléments de décadence de notre marine marchande est le régime protectionniste, qui, par le renchérissement de toutes choses à l'intérieur de notre pays, entrave le commerce d'exportation. Des combinaisons ont été inventées pour pallier aux inconvénients du régime protectionniste à l'égard du commerce d'exportation : entrepôts, transit, admission temporaire, drawback. Il en est une qui fonctionne fort bien à l'étranger et que nous n'avons pas : le port franc.

« La zone franche ou port franc, est un espace de terrain ou d'eau, ou d'eau et de terrain, exterritorialisée au point de vue douanier, où les marchandises étrangères entrent sans payer les droits et d'où elles

sortent sans formalité lorsqu'elles vont à l'étranger (1). »

La ligne de douane, au lieu de continuer à suivre la côte, fait un détour de façon à laisser en dehors du territoire douanier un certain espace. Les marchandises étrangères peuvent entrer librement dans la zone franche, elles en sortent librement pour aller à l'étranger, elles peuvent subir, avant leur départ, toutes sortes de manipulations, à condition que ces manipulations ne constituent pas des sophistications, tombant à ce titre, sous le coup de la loi pénale. Les marchandises nationales entrent librement dans la zone franche, les marchandises étrangères ne peuvent pénétrer en territoire douanier qu'à la condition de payer les droits qu'elles auraient payés, si elles avaient pénétré par un point quelconque de la frontière, et même, nous le verrons plus loin, des droits plus élevés. Les zones franches n'ont leur raison d'être que dans les pays protectionnistes. Les nations libre-échangistes n'en ont pas besoin, puisque leur territoire douanier tout entier constitue une gigantesque zone franche. En France, au contraire, où le régime douanier a eu pour effet de faire renchérir le prix de toutes choses, le port franc serait d'une utilité incontestable au point de vue spécial de la marine marchande, point de vue que nous retiendrons tout particulièrement.

1. V. Chambre de Commerce de Marseille, *les Zones franches et l'exportation française*, 1916, p. 22.

Tout d'abord, la zone franche est de nature à développer considérablement notre commerce d'exportation. En France, comme partout ailleurs, dans les pays protectionnistes, existent l'entrepôt et l'admission temporaire qui répondent à peu près au même but que le port franc ; mais ces institutions, à raison de leur nature même, ne peuvent remplir ce but complètement. La marchandise placée en entrepôt réel ou fictif est entre les mains de la douane comme gage des droits dont l'État a fait crédit ; elle est soumise à une surveillance constante, elle ne peut être ni améliorée ni modifiée, et si l'importateur ne trouve pas à la placer sur le marché français à un taux rémunérateur, il est obligé de la réexporter telle quelle. Quant à l'admission temporaire, elle a fait l'objet des méfiances des protectionnistes, et le bénéfice en est limité à un nombre d'articles trop faible (1).

Le port franc permettrait de faire ce que ne permettent ni l'entrepôt ni l'admission temporaire : les transformations de marchandises, les mélanges, et ceci est de nature à favoriser considérablement notre industrie des transports maritimes.

Une condition presque essentielle du développement maritime d'un pays, est la possession d'un produit lourd d'exportation susceptible de fournir un fond de chargement aux navires, et dont le prix ne subisse pas d'une année à l'autre des oscillations

1. V. Chambre de commerce de Marseille, *les Zones franches et l'exportation française*, 1916, p. 21,

trop brusques du fait des circonstances locales. En un mot, il faut être à même de pouvoir offrir à tout instant sur le marché mondial, un produit aux meilleures conditions. Ce produit, en assurant à la marine un fret certain, servira en quelque sorte de véhicule des autres produits. C'est avec lui que les armateurs constitueront les fonds de chargement lourd nécessaire à l'arrimage.

La plupart des grandes nations maritimes possèdent « un article de trouée » assurant un fret de sortie abondant à leur marine. L'Angleterre est de toutes les nations du monde celle dont le charbon se présente dans les conditions les plus favorables pour l'exportation. L'Allemagne transporte les sucres autrichiens, les sels potassiques par la voie de l'Elbe. C'est parce que les navires anglais et allemands ont pu constituer à la sortie de leurs ports un fond de chargement rémunérateur, qu'ils peuvent venir faire la cueillette dans nos ports et enlever à notre marine un fret qui semblerait devoir lui revenir. Une fois la marchandise chargée sur un bâtiment étranger, elle est en quelque sorte dénationalisée. Les compagnies étrangères vont à la conquête des débouchés au profit de leur commerce national. La France ne possède pas jusqu'à présent d'articles de trouée, mais elle pourrait en posséder un, grâce aux zones franches : le vin.

Le vin est l'article national par excellence ; les années de bonne récolte, la France peut produire plus de 60.000.000 d'hectolitres de vin ; malgré

cela, elle exporte moins de 2.000.000 d'hectolitres. De 1880 à 1892, pendant la période du phylloxéra, sur une production moyenne de 29.527.236 hectos, nous exportons 2.468.500 hectos. De 1892 à 1904, après la reconstitution de notre vignoble, nous avons produit 41.891.223 hectos annuellement en moyenne, mais nous n'avons exporté en moyenne que 1.758.854 hectos. Et ce phénomène est d'autant plus grave que le prix du vin a baissé considérablement. De 1880 à 1892, le prix moyen des vins a été de 37 fr. 36 ; de 1892 à 1903, il est tombé à 25 fr. 58. Notre exportation ne s'est pas développée malgré la baisse. Pourquoi cela ? (1).

Le développement du protectionnisme dans le monde a amené la restriction de notre exportation des vins. Des pays qui ne produisaient pas de vin se sont mis à en produire, d'autres pays, dont le climat et la nature géologique ne permettaient pas la culture de la vigne, ont frappé ce produit de droits fiscaux qui, par la hausse des prix qu'ils ont entraînée, ont amené la restriction des débouchés. Pendant la période de la crise phylloxérique, nos viticulteurs ne se sont pas trop inquiétés de cette restriction des débouchés extérieurs, préoccupés qu'ils étaient de se protéger contre la concurrence étrangère. Avec le temps, le vignoble s'est reconstitué, la production viticole est remontée aux niveaux anciens ; malgré l'augmentation des prix de revient résultant de l'adop-

1. V. Chambre de commerce de Marseille, *op. cit.*, p. 197.

tion de procédés de culture intensive, les prix ont baissé souvent à des niveaux désastreux pour le producteur. Les causes de cette baisse sont multiples. Aux années de bonne récolte, le marché français est engorgé, l'équilibre entre la production et la consommation ne peut se faire qu'à des prix très bas d'autant qu'à la production nationale vient s'ajouter une partie de la production algérienne. Avec des prix aussi bas, il semblerait que l'exportation doive se développer considérablement, malgré les barrières douanières qui cessent alors de constituer un obstacle. Il n'en est rien.

Un produit, et surtout un produit comme le vin, ne peut être exporté s'il ne trouve pas à l'étranger une clientèle disposée à le consommer, or, nous avons perdu la clientèle étrangère, et cela souvent depuis de très nombreuses années. Une des erreurs de Colbert a été de s'imaginer que les Anglais ne pouvaient se passer de nos vins. Les majorations de droits des édits de 1664 et de 1667 ayant exaspéré les Anglais, ceux-ci (1), surtaxèrent nos vins, Colbert ne s'en émut pas. Les Anglais, à la suite du traité de Methuen (1703) se fournirent de vins portugais, et lorsque l'abaissement des droits rendit de nouveau possible l'introduction de nos produits en Angleterre « le goût des vins fortement alcoolisés y était acclimaté et l'on avait cessé d'y apprécier la délicatesse de nos crus (2) ». Depuis nous n'avons

1. Arnauné, *op. cit.*, p. 27.

2. Arnauné, *op. cit.*, p. 27.

jamais pu reconquérir le marché anglais qui continue à s'approvisionner de vins espagnols et portugais. « Les tarifs et l'ancien traité avec le Portugal sont les deux causes de la décadence de nos rapports avec le peuple anglais » (1)

Une clientèle ne se forme pas du jour au lendemain. L'on ne saurait prétendre conquérir un marché étranger pour un produit déterminé si, pendant un certain nombre d'années, l'on n'est pas capable d'offrir ce produit à des conditions plus avantageuses que n'importe quel autre pays. « La fixité des cours est une chose essentielle en matière d'exportation. Les débouchés d'exportation étant sollicités par le monde entier sont toujours à la parité du cours mondial d'un produit, et les fluctuations locales ou régionales ne sauraient les influencer dans leurs achats. » Or, le régime protectionniste, en empêchant chaque pays de porter son effort uniquement vers les productions pour lesquelles il se sent supérieur, a empêché les exportations de se développer autant qu'elles auraient pu le faire, et lorsqu'un pays peut produire une marchandise à un prix avantageux pour le consommateur mondial, il voit ses débouchés restreints par les barrières douanières. En France, en ce qui concerne les vins, la soupape de l'exportation ne joue que dans une mesure insuffisante, les cours sont fortement influencés par les

1. Hubert de Lisle, Rapport au Comité central viticole au nom de la délégation chargée de présenter au Roi l'adresse votée en assemblée générale le 23 décembre 1842 (Bordeaux, 1843).

circonstances locales et peuvent subir de grands écarts en peu de temps. La conséquence est qu'il est dangereux de chercher à établir un courant permanent d'exportation, le négociant risquant de voir son œuvre détruite par une hausse brusque des cours sur le marché national.

Le port franc est précisément destiné à pallier à cet inconvénient. Lorsqu'en France les prix seront élevés, les négociants continueront à faire des exportations, seulement au lieu de faire entrer dans les coupages une forte proportion de vin français, cette proportion sera renversée en faveur des vins étrangers. Il n'en résultera aucune perte pour la viticulture française, puisque les cours étant à égalité de qualité au-dessus du pair du marché mondial, elle ne saurait prétendre continuer à fournir ce marché. Mais le négociant continuera à rester maître de la clientèle, et dès que les cours auront subi une baisse en France, ils continueront à reprendre l'exportation des vins nationaux. Certains nient que l'avantage existe. On ne voit pas pourquoi, disent ils, les vins étrangers passeraient par Marseille ou par Bordeaux plutôt que de se porter directement sur les marchés des pays libres-échangistes. En réalité, le marché français exerce une action sur le marché mondial, et cette action serait bien plus grande, si la France possédait des ports francs, où l'on pourrait par des mélanges judicieux fournir chaque année le produit français ou étranger satisfaisant le mieux le client mondial, au plus bas prix possible. Le mar-

ché français pourrait de cette façon devenir un marché régulateur des prix, ce qui serait singulièrement avantageux pour notre viticulture et notre commerce.

Nous n'entrerons pas dans le détail des discussions entre partisans et adversaires des zones franches ; constatons seulement que cette institution pourrait, en développant considérablement l'exportation de nos vins, favoriser notre marine marchande en lui fournissant du fret lourd. Nos armateurs pourraient éviter les nombreuses et désastreuses sorties sur lest et récupérer une partie du fret qui leur échappe, pour se porter vers les compagnies anglaises ou allemandes. Et cette prospérité de l'industrie des transports maritimes aurait à son tour sa répercussion sur l'exportation de nos vins et sur notre commerce extérieur en général. Des compagnies de navigation sont les pionniers du commerce ; dans une large mesure, elles peuvent faire l'éducation de la clientèle.

Les ports de Marseille et de Bordeaux réclament depuis longtemps cette institution. La question a fait l'objet de nombreuses propositions et projets de loi, accompagnés de rapports très étudiés ; jusqu'à présent, les adversaires de l'institution ont eu gain de cause. Il semble bien que la situation pourrait changer sous peu. Un rapport de M. Adrien Artaud sur « l'urgence de prendre pied dans les débouchés allemands et austro-hongrois et sur quelques moyens de développer nos exportations », adopté par la

Chambre de commerce de Marseille, le 16 février 1915 à l'unanimité, a été l'origine d'une sorte de mouvement en faveur des zones franches. Un certain nombre de Chambres de commerce sollicitées de donner leur avis sur la question ont adopté les idées de M. Artaud. Certains de nos viticulteurs eux-mêmes sont favorables à l'institution (1). Ils ont fini par comprendre que la zone franche, bien loin de leur nuire sur le marché national, serait de nature à dégager ce marché, et à empêcher la mévente. Ce mouvement finira peut-être par aboutir, il serait intéressant qu'il aboutisse avant la fin des hostilités. La création des zones franches pendant la guerre permettrait d'atténuer la crise des changes et favoriserait la conquête des débouchés ennemis, pendant que la chose est encore facile.

1. Les viticulteurs et négociants bordelais ont jusqu'à présent marqué une certaine opposition à l'institution des ports francs, parce qu'ils leur reprochent de favoriser l'inauthenticité des marchandises qui restent à l'intérieur de la zone franche, inauthenticité, de nature à nuire très certainement aux véritables vins de Bordeaux. Tous les projets de loi, pour calmer leur défiance, contiennent une disposition imposant la marque « port franc » aux marchandises qui sortent de la zone franche. L'appellation « Bordeaux » reste réservée aux vins exportés en dehors de la zone franche. C'est l'une des raisons principales qui a amené la propriété à changer d'attitude (V. Chambre de commerce de Marseille, *op. cit.*, p. 209 et suiv.).

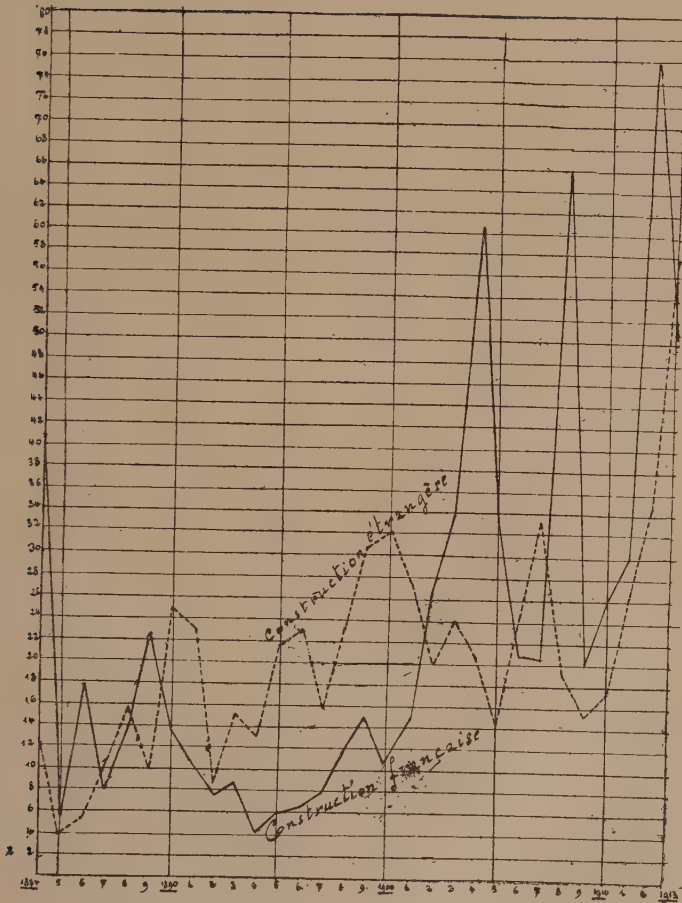
EFFECTIF DE LA MARINE MARCHANDE (1) TONNAGE NET (1.000 tonneaux)

ANNÉES	VAPEUR		VOILES		TOTAUX	
	NOMBRE de navires	TONNAGE 1.000 tonneaux	NOMBRE de navires	TONNAGE 1000 tonneaux	NOMBRE de navires	TONNAGE 1.000 tonneaux
1875	537	203	14.987	831	15.524	1.037
1876	546	213	14.895	814	15.441	1.027
1877	565	231	14.884	758	15.449	989
1878	588	246	14.939	730	15.527	975
1879	599	256	14.434	676	15.033	932
1880	652	278	14.406	641	15.058	919
1881	735	312	14.391	602	15.126	914
1882	832	416	14.368	566	15.200	983
1883	895	467	14.327	536	15.222	1.003
1884	938	511	14.414	522	15.352	1.033
1885	937	492	14.329	507	15.266	1.000
1886	951	500	14.400	492	15.351	992
1887	984	507	14.253	465	15.237	972
1888	1.015	510	14.263	451	15.278	961
1889	1.066	493	14.128	440	15.194	932
1890	1.110	500	14.001	444	15.111	944
1891	1.157	521	13.890	426	15.047	948
1892	1.161	499	14.117	407	15.278	905
1893	1.186	499	14.190	396	15.376	895
1894	1.196	492	14.332	398	15.528	890
1895	1.212	500	14.386	386	15.598	887
1896	1.235	503	14.300	390	15.535	893
1897	1.212	499	14.352	421	15.564	921
1898	1.209	485	14.406	414	15.615	900
1899	1.227	507	14.262	451	15.489	958
1900	1.272	528	14.313	510	15.585	1.038
1901	1.299	547	14.393	564	15.692	1.111
1902	1.330	549	14.691	669	16.021	1.218
1903	1.383	585	14.910	650	16.293	1.235
1904	1.457	696	15.057	653	16.514	1.349
1905	1.471	711	15.284	676	16.755	1.387
1906	1.511	723	15.488	677	16.999	1.400
1907	1.554	739	15.639	663	17.193	1.403
1908	1.608	804	15.768	648	17.376	1.452
1909	1.670	806	15.878	638	17.548	1.444
1910	1.726	815	15.895	636	17.621	1.452
1911	1.780	838	15.949	624	17.729	1.463
1912	1.857	904	15.813	614	17.670	1.518
1913	1.895	980	15.824	601	17.719	1.582

1. Statistique de la Direction générale des douanes.

Francisations ⁽¹⁾

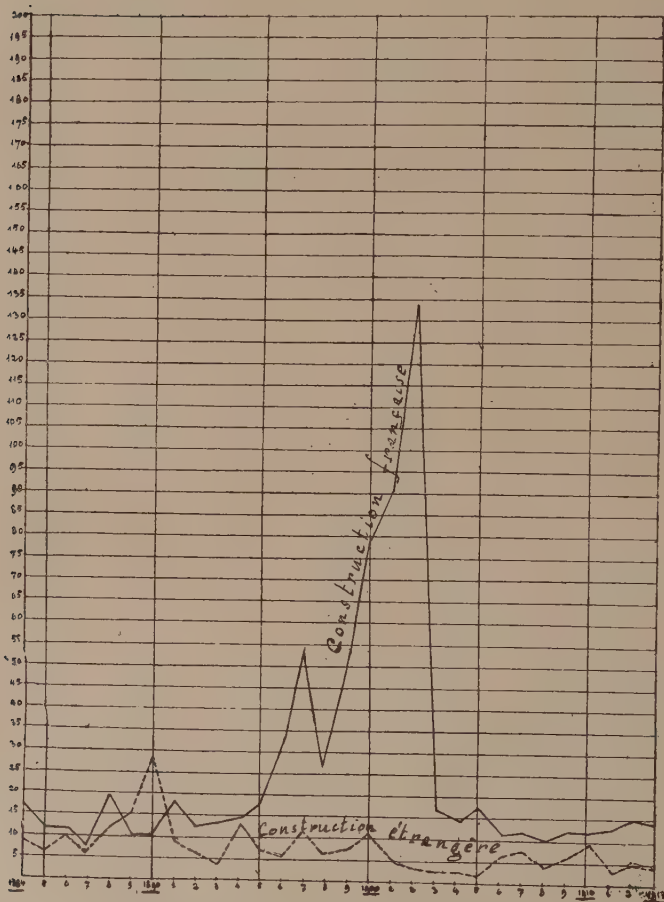
Tonnage des navires à vapeur (1000 tonnes bruts)
Construction française et étrangère



(1) - Graphique tiré du tableau général du commerce
et de la navigation, 1913, tome 2

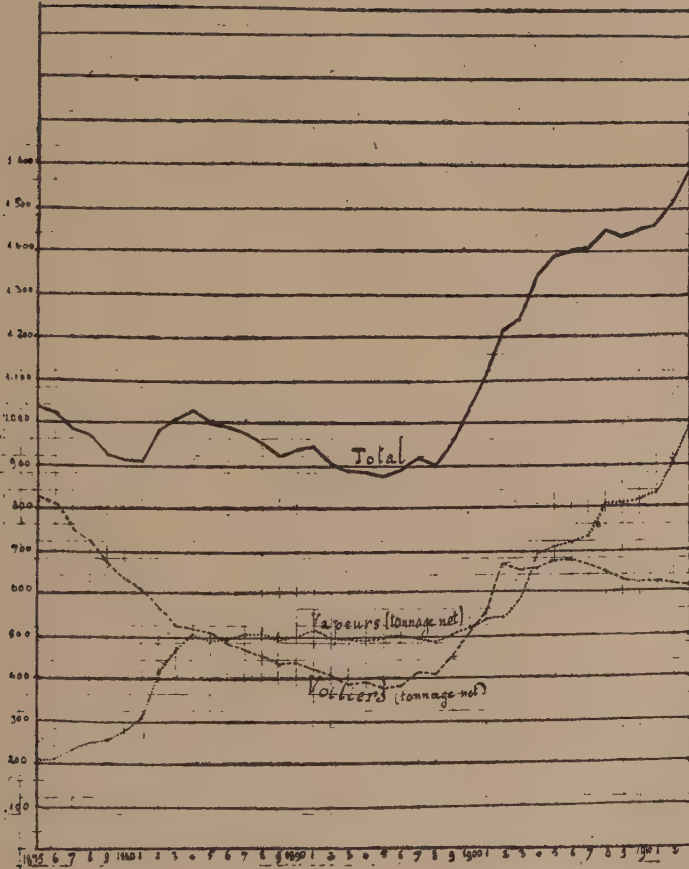
Francisations⁽¹⁾

Tonnage des navires à voiles (1000 tonneaux bruts)
Constructions françaises et étrangères



(1) - Graphique extrait du Tableau général du commerce et de la navigation, 1913, tome 2.

Effectif de la marine marchande (1) (Tonnage (1000 tonnes))



Statistiques de la Direction générale des Douanes

Nota. Entre 1855 et 1895 des modifications apportées aux méthodes de calcul de la jauge nette ont diminué les chiffres représentés ci-dessus de 21% pour les vapeurs, de 15% pour les navires à voile. Une modification relative aux 1895 a eu pour effet de modifier les chiffres de 10% pour les vapeurs et de 14% pour les navires.

CONCLUSION

Quel est l'avenir réservé à la marine marchande ? La question est difficile à résoudre. La prospérité de notre armement dépend, nous l'avons vu, d'une multitude de facteurs, dont il est impossible de déterminer le sens de variation. Pendant longtemps, il semble qu'on se soit imaginé, en France, qu'il suffisait d'établir des primes pour qu'on puisse compenser les différentes causes d'infériorité qui mettaient nos armateurs à la merci de la concurrence étrangère. L'expérience a montré que trop souvent, les primes, loin de profiter à la marine marchande, ne bénéficiaient qu'à ceux qui les touchaient, en les encourageant à ne pas apporter dans leur industrie les réformes indispensables. Les lois de 1893 et 1902, ont même accentué cette infériorité de notre marine de commerce, en la poussant dans une voie régressive au point de vue technique. La loi de 1906, mieux équilibrée que les précédentes, semble avoir donné de bons résultats.

Depuis quelques années, les pouvoirs publics français ont orienté leur politique des travaux publics dans un sens favorable à la marine. Nos grands ports sont en voie d'amélioration. L'âpreté de la

conçurrence allemande a fait de la question de la marine marchande une question vitale, à laquelle l'opinion publique commence à s'intéresser. Puisse-t-elle en comprendre toute l'importance au point de vue national.

Les grands événements qui se déroulent sous nos yeux exerceront, nous le croyons, une grande influence sur l'état de l'opinion, vis-à-vis de la marine marchande. La crise du fret pendant la guerre a rendu palpable à tous les esprits l'intérêt vital des questions maritimes.

La guerre a diminué sensiblement le tonnage mis à la disposition du commerce. L'effectif de la marine mondiale s'est amoindri de 4.000.000 de tonnes de la flotte allemande, du tonnage réquisitionné par les États de l'Entente pour leurs transports, du tonnage détruit par les torpillages. Si l'on considère, d'autre part, que les chantiers anglais qui fournissaient annuellement 1.200.000 tonnes de jauge nette à la flotte mondiale, contre 800.000 fournis par les chantiers des autres pays, n'en livrent plus que 600.000 depuis la guerre, on conçoit facilement que les cours du fret ont dû hausser dans des proportions considérables. Et cette hausse a eu pour effet de faire renchérir tout particulièrement certaines marchandises pauvres de première nécessité du point de vue de la Défense nationale : le charbon notamment.

Le cours du charbon anglais, à la sortie de la mine, a augmenté depuis la guerre. En août 1914, on ache-

tait sur le carreau de la mine l'anhracite 25 fr. 75 la tonne, le Cardiff à 26 fr. 50 la tonne, le Newcastle à 21 fr. 50 la tonne. En mai 1916, on achète l'anhracite à 34 fr. 80 la tonne, le Cardiff à 57 fr. 70, le Newcastle à 51 fr. 60. L'augmentation est très sensible ; elle tient surtout à une consommation plus grande de la flotte de guerre qui brûle du Cardiff, et des usines de guerre de Newcastle. Mais si le prix du charbon a à peu près doublé, le coût de son transport s'est accru dans des proportions tout à fait fabuleuses. En août 1914, une tonne de houille payait, pour être transportée de Cardiff à Dieppe, 5 fr. 60, et de Newcastle à Dieppe, 5 francs. En mai 1916, la même tonne de houille, pour être transportée de Cardiff à Dieppe, paye 50 fr. 40 et de Newcastle à Dieppe, 64 francs (1).

Le prix du transport d'une tonne de houille avait, en mai 1916, plus que décuplé. Or, les mines françaises ne peuvent pas suffire aux besoins de nos usines de paix et de guerre. La question du charbon à bon marché (question qui se lie à celle du bon marché des transports maritimes), présente une importance capitale au point de vue de la Défense nationale.

Le charbon cher, c'est l'élévation du prix de revient de tous les produits, c'est l'accroissement de la dette de l'État dans des proportions considérables.

L'élévation du prix des denrées à laquelle la hausse des frets aura beaucoup contribué aura, croyons-

1. V. George Prade, *Le Journal*, 16 mai 1916.

nous, contribué à dégager aux yeux du public l'intérêt national des questions maritimes.

A la cessation des hostilités, lorsque toutes choses auront repris leur cours normal, nous allons voir se poser à nouveau le « problème de la marine marchande » avec une acuité toute particulière. A un moment où plus que jamais nous aurons besoin d'une marine prospère, nous allons voir surgir devant nous de nouvelles concurrences créées par la guerre. Les États-Unis pourraient bien devenir sous peu des concurrents redoutables. Dans les dernières années qui précédaient la guerre, les États-Unis avaient vu s'atténuer puis disparaître certains facteurs d'infériorité. Leur industrie métallurgique était devenue la première du monde entier et pouvait vendre ses plaques de tôle pour coques de navire à des prix plus bas que l'industrie anglaise. Enfin, malgré un protectionnisme outrancier, le commerce d'exportation américain avait pris une grande extension.

De plus, les pouvoirs publics américains, sentant combien la marine marchande était nécessaire au commerce d'exportation, avaient fait disparaître de la législation certaines dispositions qui lui étaient défavorables. La guerre a achevé de détruire les facteurs d'infériorité de la marine américaine. Les chantiers américains ont dû construire beaucoup depuis deux ans, peut-être même sont-ils arrivés à construire en séries.

L'industrie américaine s'est développée elle aussi d'une façon telle qu'elle n'aura plus à craindre la

concurrence étrangère, et peut-être verrons-nous l'Amérique du Nord continuer l'évolution indiquée indiquée par le tarif Wilson en adoptant une politique libérale, libérant ainsi sa marine d'une de ses plus grandes causes de difficulté.

Quant à l'Allemagne, elle demeurera une concurrente maritime redoutable.

Elle est arrivé à reconstituer le tonnage saisi dans les ports de l'Entente au début des hostilités. Les compagnies allemandes espèrent pouvoir jeter sur le marché mondial un tonnage considérable et bénéficier, au moment où les mers leur seront à nouveau ouvertes, des hauts cours du fret.

Que deviendra la marine française en face de ses concurrentes ? Elle luttera et sortira victorieusement de la lutte. Elle ne manquera certainement pas de fret d'exportation. Le fait de pouvoir profiter de la liberté des mers a permis à l'industrie française de détourner à son profit une partie de sa clientèle allemande.

Certaines de nos industries, comme celle de la soie, ne peuvent satisfaire aux nombreuses commandes qui leur viennent d'Amérique. Tous ces courants de trafic se maintiendront après la cessation des hostilités. Nos compagnies de navigation feront, croyons-nous, tous leurs efforts pour permettre à notre commerce de maintenir ces courants commerciaux. Ce sera au gouvernement de leur faciliter la tâche en cherchant à améliorer toutes les industries dont dépend leur prospérité.

Enfin, après cette redoutable guerre, nous avons

la certitude que les Français auront acquis la conviction que, pour donner à leur patrie une place dans le monde, digne de leur héroïsme sur les champs de bataille, il leur sera plus que jamais nécessaire de faire naviguer les couleurs de leur pays aux quatre coins du monde. Ils comprendront aussi la nécessité d'envoyer à l'abri de leur drapeau des représentants dignes de la civilisation, dont ils seront les porte-paroles et qui, par leur travail, la clarté et l'honnêteté de leurs méthodes commerciales, la sympathie inhérente à notre race, sauront facilement prendre la place de ceux dont les méthodes commerciales ont été par trop souvent aussi déloyales qu'exemptes de scrupules.

Paris, le 24 septembre 1916

Vu : le Doyen,
LARNAUDE

Vu : le Président de la thèse,
TRUCHY

Vu et permis d'imprimer
Le Recteur
LIARD

BIBLIOGRAPHIE

§ 1. — DOCUMENTS OFFICIELS

Enquête extra-parlementaire, 1868.
Enquête extra-parlementaire. 1873.
Commission extra-parlementaire, 1897.
Commission extra-parlementaire, 1904.

Loi de 1866

Rapport de M. Arman, 6 juin 1865.
Rapport de M. Dupuy de Lôme, 1868.
Rapport de M. Ancel, 1872.
Rapport de M. Le Cesne, 1877.

Élaboration de la loi de 1881

Proposition de M. Le Cesne, 27 novembre 1877.
Rapport de M. Desseaux, 17 mai 1878, Chambre.

Loi de 1893

Rapport de M. Siegfried, 28 mai 1892, Chambre.
Rapport de M. Boucher, 15 décembre 1892, Chambre.
Rapport de M. Lesueur, 26 janvier 1893, Sénat.
Rapport de M. Moinet, 21 janvier 1893, Sénat.

Loi de 1902

Rapport de M. Thierry, 6 novembre 1900, Chambre.
Rapport de M. Raynal, 7 février 1902, Sénat.
Rapport supplémentaire de M. Raynal, 11 mars 1902.
Rapport de M. Thierry, 18 mars 1902.

Loi de 1906

- Rapport de M. Baudin, 5 juillet 1905, Chambre.
Rapport supplémentaire, 1^{er} février 1906.
Deuxième rapport, supplémentaire, 7 février 1906.
Rapport de M. Cabart-Danneville, 8 avril 1906, Sénat.
Rapport supplémentaire de M. Cabart-Danneville, le 10 avril 1906.
Rapport de M. Baudin, 13 avril 1906, Chambre.
Rapport de M. Alexis Muzet sur les ports francs en France et dans les colonies, 1901.
Rapport de M. Chaumet sur les zones franches dans les ports maritimes, 1903.
Tableau général du commerce et de la navigation.
Chambre de commerce de Marseille : les zones franches et l'exportation française.

§ 2. — OUVRAGES TECHNIQUES

- ROUX (Charles). — Notre marine marchande, Paris, 1898.
— Discours à la Société de statistique de Lille, 31 janvier 1904.
LEVEILLE. — Notre marine marchande et son avenir (Revue de législation et de jurisprudence, 1868).
SARRAUT. — Le Problème de la marine marchande, préface d'Édouard Lockroy. Paris, Berger-Levrault, 1901.
HUBERT-DELISLE. — Discours, 1842-1881.
ROUSIERS (de). — La Question des zones franches dans les ports maritimes, 1916.
FRAISSAINGEA (Louis). — Le Problème de la marine marchande.
BAZIN (Léon). — Rapport relatif à la prorogation de la loi du 19 avril 1905, sur la marine marchande, 1916.

§ 3. — THÈSES

- COLSON. — Rapport sur les tarifs combinés entre les chemins de fer et la navigation maritime, 1916.

CABLAT. — Agents commerciaux à l'étranger, leur formation, leur envoi à l'étranger, 1916.

GERVILLE-REACHE. — Le Subventions et les primes à la marine marchande en France. Paris, 1908.

ROMEUF (Ch. de). — La Protection de la marine marchande en France et à l'étranger, 1906.

§ 4. — REVUES

Revue politique et parlementaire.

Annales de l'École des Sciences politiques.

Journal des Économistes. — Économiste français.

TABLE DES MATIÈRES

TITRE PREMIER

Évolution de la marine marchande

	Pages
CHAPITRE PREMIER. — La marine marchande et le développement de la richesse des nations. — Attitude de la doctrine et des pouvoirs publics.	
CHAPITRE II. — La marine marchande moderne...	11
1° L'INVENTION DE LA MACHINE A VAPEUR ET LA TRANSFORMATION DES FORCES PRODUCTIVES....	21
2° LA BAISSÉ DES FRETS DANS LE DERNIER QUART DU XIX ^e SIÈCLE.....	25
3° LA CONCENTRATION COMMERCIALE DANS L'INDUSTRIE DES TRANSPORTS MARITIMES.....	29
4° LA DÉCADENCE DE NOTRE MARINE MARCHANDE.	36

TITRE II

Les facteurs dont dépend la marine marchande

CHAPITRE PREMIER. — La marine marchande française et le commerce extérieur.....	42
1° LE PROTECTIONNISME.....	42
2° LA MARINE MARCHANDE ET LES DIFFÉRENTS FACTEURS PSYCHOLOGIQUES DE NATURE A INFLUER SUR LE COMMERCE EXTÉRIEUR.....	48
CHAPITRE II. — La marine marchande française et les causes naturelles d'infériorité. — La situation géographique.....	52
CHAPITRE III. — La marine marchande française	

et les causes d'infériorité provenant de l'Administration.....	61
CHAPITRE IV. — Les causes économiques d'infériorité	66
1 ^o LA CHERTÉ DE L'INSTRUMENT DE TRANSPORT...	66
2 ^o FRAIS ÉLEVÉS D'EXPLOITATION QUI GRÈVENT LES COMPAGNIES FRANÇAISES.....	77
CHAPITRE V. — Les charges administratives spéciales.....	80
§ 1. — CHARGES DE PERSONNEL.....	81
§ 2. — CHARGES DE MATÉRIEL.....	85
§ 3. — CHARGES RÉSULTANT D'UN CHANGEMENT DANS LES MÉTHODES DE JAUGEAGE.....	86
CHAPITRE VI. — Charges imposées aux armateurs par les grèves d'inscrits maritimes.....	87
CHAPITRE VII. — Conclusions sur les charges spéciales qui grèvent notre marine marchande.	92

TITRE III

Le législateur doit-il intervenir en faveur de la marine marchande, et comment doit-il intervenir

CHAPITRE PREMIER. — Doit-on intervenir en faveur de la marine marchande.....	97
CHAPITRE II. — Comment protéger la marine marchande	107
1 ^o L'ANCIEN RÉGIME.....	109
2 ^o LA RECONSTITUTION PARTIELLE DE L'ACTE DE NAVIGATION.....	III
LES VESTIGES DE L'ANCIEN RÉGIME.....	III
3 ^o LE SYSTÈME DES PRIMES ET DES SUBVENTIONS A LA NAVIGATION. — LES SUBVENTIONS POSTALES.	III
CHAPITRE III. — Les primes à la navigation.....	116
1 ^o CRITIQUE DES PRIMES A LA NAVIGATION.....	116
2 ^o DIFFICULTÉ D'ÉTABLIR UN SYSTÈME DE PRIMES BIEN ÉQUILIBRÉ. — LES ERREURS A ÉVITER. — L'EXPÉRIENCE.....	118

CHAPITRE IV. — La politique des primes en France.	123
1 ^o PÉRIODE ANTÉRIEURE A LA LOI DE 1881.....	123
2 ^o LA LOI DE 1881.....	136
3 ^o LA LOI DU 30 JANVIER 1893.....	144
4 ^o LA LOI DE 1902.....	157
5 ^o LA LOI DU 19 AVRIL 1906.....	176
CHAPITRE V. — Le bilan des primes.....	196
CHAPITRE VI. — La protection de la marine marchande à l'étranger.....	199

TITRE IV

Moyens de relèvement de la marine marchande autres que les primes résultant d'une protection directe ou indirecte

CHAPITRE PREMIER. — L'aménagement des ports...	203
CHAPITRE II. — Amélioration dans le régime financiers des ports.....	209
CHAPITRE III. — L'amélioration de la circulation intérieure.....	213
CHAPITRE IV. — Les ports francs.....	216
CONCLUSION.....	231

Imp. de la Faculté de Méd., Jouve et C^{ie} 15, rue Racine, Paris — 3178-16
